

# Naar één loket voor werk

*Evaluatie van de ruimtelijke spreiding, het gebruik  
en het partnerschap van de werkwinkel*

*Deelrapport 2*

Line Van Hemel & Ludo Struyven

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](http://www.hiva.be)

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Van Hemel, Line

Naar één loket voor werk. Evaluatie van de ruimtelijke spreiding, het gebruik en het partnerschap van de werkwinkel. Deelrapport 2 / Line Van Hemel & Ludo Struyven. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2007, 156 p.

ISBN 978 90-5550-427-5.  
D/2007/4718/19.

Copyright (2007) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)  
Parkstraat 47 - bus 5300, 3000 Leuven

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.

---

## WOORD VOORAF

Voor een groeiend aantal werkzoekenden in Vlaanderen vormt de werkwinkel het eerste contact met de officiële instanties die hem/haar 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.

De kwestie die in dit onderzoek wordt belicht is van ruimtelijk-inhoudelijke aard. Waar worden de werkwinkels best ingeplant en beantwoordt de huidige spreiding van werkwinkels aan een ruimtelijke logica? Hoe wordt de dienstverlening georganiseerd en welke organisaties zijn erbij betrokken? Door wie worden de huidige werkwinkels benut en hoe hangt dit samen met de vestiging en de werking van de werkwinkel? Centraal staat met andere woorden de ruimtelijk-inhoudelijke problematiek van spreiding, lokalisatie, partnerschap en integratie van dienstverlening.

Voorliggend rapport past in het kader van het Viona-onderzoek 'Procesevaluatie van de werkwinkels. Evaluatie van de netwerkbenadering en de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten' (Viona-oproep 2005). De rapportering hebben we opgevat als een drieluik. De drie rapporten zijn de volgende:

- Stuyck K. & Van Hecke E. (2007), *Naar één loket voor werk. Ruimtelijke optimalisatie en evaluatie van de huidige lokalisatie van de werkwinkels. Deelrapport 1*, Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie, Leuven.
- 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, Leuven.
- Struyven L., Van Hecke E., Van Hemel L. & Stuyck K. (2007), *Naar één loket voor werk. Synthese en aanbevelingen over de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel. Syntheserapport*, HIVA/Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie, Leuven.

Dit onderzoek werd mogelijk gemaakt dankzij de inbreng en steun van velen. In het bijzonder gaat onze dank naar de projectcel lokale werkwinkels, de VDAB-Studiedienst, de VDAB-directie Arbeidsmarktbeheer, en de Viona-Visiegroep voor hun constructieve bijdrage tot het welslagen van dit onderzoek. Een speciaal woord van dank voor alle interview-partners; voor de namen verwijzen we naar bijlage 4 van het deelrapport 2.

# INHOUD

<b>Hoofdstuk 1/ Inleiding</b>	<b>1</b>
1. Situering	1
2. Evolutie van de lokale werkwinkels	3
3. Partnerschapkwestie	4
4. Ruimtelijke kwestie	6
5. Opzet en situering van het onderzoek	7
<b>Hoofdstuk 2/ Kwantitatieve evaluatie van de huidige spreiding van de werkwinkels</b>	<b>9</b>
1. Consequenties van ruimtelijke keuzes	9
2. Analyse kader en onderzoeksvragen	10
3. Methodologie	13
3.1 Data	13
3.2 Operationalisering	14
4. Beschrijving van de huidige ruimtelijke spreiding	17
4.1 De omvang van het doelpubliek	17
4.2 Categorieën zorggebieden	18
5. De samenstelling van het partnerschap	21
5.1 Wie participeert en in welke mate?	21
5.2 Wie werkt in de werkwinkel en in welke functie?	27
6. De rol van de werkwinkel bij de inschrijving van werkzoekenden	29
6.1 Inschrijvingskanaal	29
6.2 Plaats van inschrijving	31

7. De rol van de werkwinkel bij de inschrijving van kansengroepen	33
7.1 Inschrijvingskanaal	33
7.2 Plaats van inschrijving	35
8. De rol van omgevings- en werkwinkelkenmerken in het bereik van werkzoekenden	37
8.1 Individuele kenmerken	38
8.2 De invloed van omgevings- en werkwinkelkenmerken	41
9. Een ruimtelijke afstemming op werkgevers?	50
10. Conclusie	53
<b>Hoofdstuk 3/ Kwalitatieve evaluatie van de huidige spreiding van werkwinkels en contactpunten</b>	<b>57</b>
1. Probleemstelling en onderzoeksvragen	57
2. Caseselectie	58
2.1 Inleiding	58
2.2 Vier onafhankelijke criteria	59
2.3 De steekproeftrekking	61
3. Bevindingen	62
3.1 Niet-kwantificeerbare omgevingsfactoren	62
3.2 Implicaties van de spreiding voor de netwerkpartners	67
3.3 De contactpunten	71
<b>Hoofdstuk 4/ Analyse kader voor de evaluatie van het functioneren van netwerken</b>	<b>75</b>
1. Probleemstelling en afbakening	75
2. Een multilevel kader voor netwerkeffectiviteit op basis van Provan & Milward	76
2.1 Inleiding	76
2.2 Niveau van de lokale gemeenschap	78
2.3 Niveau van het lokale samenwerkingsverband	80
2.4 Niveau van de lokale actoren	83
<b>Hoofdstuk 5 / Samenwerking in de werkwinkel</b>	<b>85</b>
1. Inleiding	85

---

2. Dienstverlening	87
2.1 Geïntegreerde dienstverlening	87
2.2 Tweede pijler	103
3. Overlegstructuur	104
3.1 Dagelijks bestuur	105
3.2 Forum lokaal werkgelegenheidsbeleid	106
3.3 Cliëntoverleg & toeleidersoverleg	107
4. Lokaal arbeidsmarktbeleid	108
4.1 Lokaal werkgelegenheidsbeleid	108
4.2 Lokale Diensteneconomie	110
5. Aansturing van het netwerk en de netwerkpartners	111
5.1 Coördinatie van het netwerk	111
5.2 Organisatie-interne coördinatie	115
6. Technische hulpbronnen	116
6.1 ICT	116
6.2 Financieel	119
7. De meerwaarde van de werkwinkel	121
7.1 Niveau van de lokale gemeenschap	122
7.2 Niveau van het samenwerkingsverband	125
7.3 Niveau van de lokale actoren	126
<b>Bijlagen</b>	<b>129</b>
<hr/>	
Bijlage 1 / Aantal personeelsleden per organisatie	131
Bijlage 2 / Overzicht van het bereik per werkwinkel	133
Bijlage 3 / Morfologie van de werkwinkels uit de cases	139
Bijlage 4 / Lijst van respondenten per werkwinkel	141
Bijlage 5 / Voorstel parameter samenwerking in de werkwinkel	143
<b>Bibliografie</b>	<b>145</b>

---





---

# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING

### 1. Situering

Een organisatievraagstuk van eerste orde is te komen tot een integratie van dienstverlening op het vlak van arbeidsbemiddeling, intake en doorverwijzing naar arbeidsmarktinstrumenten en specifieke arbeidsmarktniches. In verschillende landen vindt dit plaats via een (her)integratie van de uitkerings- en bemiddelingsdiensten. In Vlaanderen beoogt het concept van de lokale werkwinkel interbestuurlijke bruggen te slaan door diensten te integreren inzake 'werk en opleiding' in plaats van 'werk en inkomen' zoals bij buitenlandse concepten van o.m. de Britse Jobcentre Plus en de Nederlandse Centra voor Werk en Inkomen. Doel is *"om het werkgelegenheidsbeleid sterkere lokale klemtonen te geven en de dienstverlening inzake werk en opleiding dicht bij de burger te brengen in een één-loket-model"* (Vandenbroucke, 2004). Daartoe is een kaderovereenkomst (2000) afgesloten tussen de Vlaamse overheid, de federale overheid en de VVSG, als vertegenwoordiger van de lokale besturen (de OCMW's, steden en gemeenten).<sup>1</sup> De diensten van de werkwinkel zijn opgedeeld in twee pijlers: de geïntegreerde dienstverlening, of het gezamenlijk aanbod van afgestemde dienstverlening door de partners in de werkwinkel (de eerste pijler in de kaderovereenkomst) en de basisinformatie voor werkzoekenden en gebruikers inzake lokale dienstenwerkgelegenheid (de tweede pijler in de kaderovereenkomst).

De one-stop-shop voor werk was in Vlaanderen niet helemaal nieuw. In 1999 werden op diverse locaties een Plaatselijke Loket Tewerkstelling opgericht, dat berustte op een interbestuurlijk dienstenaanbod van drie publieke dienstverleners: de stad of gemeente, het PWA en de VDAB (VDAB, 1999). De conceptnota lokale werkwinkels (Landuyt, 2000) betekende een uitbreiding van het loket op drie terreinen namelijk de taakstelling, de klantengroepen en het partnerschap. Met de werkwinkels werd immers gestreefd naar een meer inhoudelijke samenwerking,

---

<sup>1</sup> Hier wordt op de inhoud van die samenwerkingsovereenkomst niet dieper ingegaan. Een meer uitvoerige bespreking ervan komt in de volgende hoofdstukken aan bod.

de zogenaamde geïntegreerde dienstverlening, zowel tussen publieke dienstverleners onderling als tussen publieke en non-profit organisaties op basis van een gestructureerd samenwerkingsverband. In de beleidsnota werk 2000-2004 (Landuyt, 2000, p. 117) wordt dit als volgt uitgedrukt: *“waar de bestaande loketten voor tewerkstelling (zgn. PLOT's) enkel het onder één dak brengen van verschillende (onderdelen van) dienstverlening was, zullen de lokale werkwinkels een kwalitatieve en geïntegreerde uitbouw voorop stellen.”* Cohabitatie is slechts een eerste stap naar de uitbouw van een laagdrempelige en transparante dienstverlening waarin de tussenschotten tussen de verschillende overheden en aanbieders wegvallen.

Geïntegreerde dienstverlening werd aanvankelijk omschreven als de universele basisdienstverlening aan drie klantengroepen namelijk werkzoekenden, werkgevers en werknemers. Onder de noemer van dit basisaanbod vallen algemene diensten die door VDAB gratis worden aangeboden (VDAB-beheersovereenkomst, 2004). Voorbeelden hiervan zijn de inschrijving als werkzoekende, informatie over opleidingen en tewerkstellingsmaatregelen, het opzoeken en registreren van vacatures. Daarnaast is de verwevenheid met de dienstverlening van andere actoren door de opvolging van cliënten op basis van één dossier een essentieel kenmerk van de geïntegreerde dienstverlening. Door de integratie van werkprocessen vanuit de klant op basis van één dossier, krijgt IT een belangrijke rol als verbindingsinstrument tussen de verschillende aanbieders.

Hoewel niet expliciet vermeld in de aanvankelijke kaderovereenkomst (2000) vond van bij de start de trajectwerking van NGO-partners, en gedeeltelijk ook deze van VDAB, in de werkwinkels plaats. Momenteel staat er een nieuwe uitbreiding voor de deur met de vacaturewerking van VDAB, waarmee wordt teruggegrepen naar het voormalige concept van de VDAB-plaatsingskantoren. In tegenstelling tot o.a. de Centra voor Werk en Inkomen in Nederland, werd niet gekozen voor de integratie van een uitkeringsloket in de werkwinkel en het realiseren van een samenwerking inzake 'werk en inkomen'. Het werkwinkelconcept beoogt wel een samenwerking van lokale actoren op het vlak van basisdienstverlening, arbeidsbemiddeling en -begeleiding.

De tweede pijler, het ontwikkelen van een lokale diensteneconomie, werd tot op heden opgevat als een experimentele fase waarin diverse lokale projecten worden ontwikkeld en geëvalueerd. Dat zal kortelings veranderen met de invoering van het decreet lokale diensteneconomie (2007). Onder lokale diensteneconomie vallen de buurt- en nabijheidsdiensten als aanbieders van persoonlijke en collectieve diensten, die enerzijds de leefkwaliteit van de burgers verhogen en anderzijds een duurzame werkgelegenheid creëren voor kansengroepen (partnerschapsverdrag, 2005). Deze diensten zijn steeds aanvullend op het bestaande aanbod. In 2005 werd in het partnerschapsverdrag de rol van de werkwinkel inzake de tweede pijler verder geëxpliciteerd namelijk het aanbieden van basisinformatie aan werkzoekenden en gebruikers. Daarmee bedient de werkwinkel ook een vierde klan-

tengroep: de gebruikers van de lokale diensteneconomie. Die basisinformatie kan in eerste instantie worden verstrekt met behulp van een virtueel loket namelijk de Dienstenwijzer, maar ook de integratie van een fysisch loket in de werkwinkel behoort tot de mogelijkheden.

## 2. Evolutie van de lokale werkwinkels

Tabel 1.1 toont een tijdslijn met belangrijke beleidsontwikkelingen van de werkwinkels. De kaderovereenkomst tussen de federale overheid, de Vlaamse overheid en de VVSG (2000) volgde al snel op de conceptnota lokale werkwinkels (Landuyt, 2000), evenals het pilootproject waarin 35 werkwinkels werden opgericht. De kaderovereenkomst dient lokaal bekrachtigd te worden onder de vorm van een lokale samenwerkingsovereenkomst, die telkens vernieuwd wordt bij de samenstelling van een nieuwe gemeenteraad.

**Tabel 1.1** Tijdslijn evolutie lokale werkwinkels

Jaartal	Evoluties
1999	PLOT's
2000	Conceptnota lokale werkwinkels (Landuyt) Kaderovereenkomst tussen de federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel Opstart van 35 lokale werkwinkels als pilootproject
2003	Voorstel van decreet lokale werkwinkels (voorbereiding vroegtijdig stopgezet)
2004	VDAB-decreet met decretaale verankering van de lokale werkwinkels VDAB-beheersovereenkomst
2005	Oprichting van de projectcel lokale werkwinkels Partnerschapsverdrag omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid
2007	Decreet lokale diensteneconomie

Drie jaar na de oprichting van de eerste werkwinkels werd gewerkt aan een decretaal kader voor de lokale werkwinkels, maar de voorbereiding hiervan werd vroegtijdig stopgezet omwille van onenigheid tussen de partners, onder andere omtrent het juridisch statuut van de werkwinkels en de verdeling van taken tussen de partners (het onthaal en de vestigingsverantwoordelijke). Daarom werd gekozen om de werkwinkels decretaal te verankeren in het VDAB-decreet (2004). Aangezien de VDAB de regisseur is van de eerste pijler betekende dit evenwel een ontkrachting van de tweede pijler van de werkwinkels. Momenteel wordt er gewerkt aan een apart decreet voor de lokale diensteneconomie, waarin de rol van de werkwinkel en het forum ten aanzien van de tweede pijler wordt herbevestigd.

In 2005 werd de projectcel lokale werkwinkels opgericht ter operationele ondersteuning van de samenwerking en werden er nieuwe impulsen gegeven door de kaderovereenkomst te hernieuwen. In het vernieuwde partnerschapsverdrag (2005) werd de rol van het PWA in de werkwinkel geconcretiseerd en werd de bevoegdheid van het forum ten aanzien van de werkwinkel afgezwakt tot een adviserende bevoegdheid. De trajectbegeleiding, waarmee wordt bedoeld de trajectbepaling en opvolging (voor de uitvoering van de trajectmodule) werd in het verdrag expliciet mee opgenomen als een onderdeel van de geïntegreerde dienstverlening, zowel voor de andere partners als voor VDAB.

Het interbestuurlijke partnerschap omvat twee essentiële aspecten: het partnerschapsaspect en het ruimtelijke aspect. In de volgende paragrafen wordt zowel het lokale partnerschap als de centrale aansturing ervan besproken. Daarna volgt kort een bespreking van de ruimtelijke kenmerken van de werkwinkels.

### 3. Partnerschapkwestie

Met de werkwinkels beoogt de Vlaamse overheid interbestuurlijke bruggen te slaan tussen de lokale, de Vlaamse en de federale overheid. De integratie van diensten van verschillende overheidsniveaus in één loket, een organisatieprincipe gebaseerd op vraagpatronen van klanten,<sup>2</sup> is een erg wenselijke ontwikkeling. Voor de klant is de opsplitsing van de dienstverlening naar de verschillende bestuursniveaus eerder arbitrair en komt het de klantvriendelijkheid en transparantie niet ten goede. De werkwinkel beoogt niet enkel samenwerking tussen publieke dienstverleners, maar ook tussen publieke aanbieders en derden. De dienstverlening dient zo laagdrempelig en lokaal mogelijk te worden uitgebouwd. Dat is één van de redenen waarom de betrokkenheid van de lokale overheden zo belangrijk is. Er wordt immers vanuit gegaan dat het niveau van de lokale overheden, het niveau dat het dichtst bij de burger staat, doorgaans het meeste vertrouwen geniet. Dit globale beeld klopt wel, maar de realiteit is complexer (Van Roosbroeck & Van de Walle, 2005).

Van lokale partnerschappen wordt verwacht dat zij meer flexibel kunnen inspelen op lokale arbeidsmarktnoden. Deze nieuwe beleidslogica vindt internationaal steeds meer ingang onder verschillende varianten (McQuaid et al., 2006). De integratie van dienstverlening en het lokale partnerschap is vaak een reactie op de inefficiënties en hoge kosten van centraal aangestuurde publieke diensten op het terrein van activering ('Public Employment Service'). Het groeiende besef van de complexiteit van de werkloosheidsproblematiek maakt het naast elkaar bestaan van verschillende initiatieven onwenselijk. De Vlaamse overheid treedt daarmee in een nieuwe rol namelijk als facilitator of 'network broker' onder andere door

---

<sup>2</sup> Voor een overzicht van modellen van geïntegreerde dienstverlening zie Derksen et al. (1995).

het versoepelen van overleg, lokale beleidsruimte en het verstrekken van de benodigde middelen (Considine, 2006).

Op lokaal niveau zijn de constituerende partners van de lokale werkwinkels VDAB en de lokale besturen (de steden, gemeenten en het OCMW, inmiddels in een aantal gemeenten omgedoopt tot het 'sociaal huis'; voor de tewerkstelling en begeleiding van leeflooncliënten). Andere kernpartners zijn de ATB-dienst (Arbeidstrajectbegeleidingsdienst voor (arbeids)gehandicapten) en het PWA (het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap voor langdurig werklozen). Daarnaast werden lokale derden (particuliere begeleidings- en bemiddelingsdiensten) ook de mogelijkheid geboden hun dienstverlening in de werkwinkels uit te bouwen.

Zoals reeds vermeld is de werkwinkel ook een instrument ter vormgeving van een lokaal werkgelegenheidsbeleid. Hiertoe wordt op het niveau van het zorggebied een forum opgericht, waarin een breder terrein van arbeidsmarktactoren wordt betrokken dan de werkwinkelpartners. Ook de sociale partners en de aanbieders van opleidings- en werkervaringsplaatsen kunnen in het forum worden opgenomen. De klemtoon ligt op het flexibel inspelen op lokale arbeidsmarktbehoeften en -problemen. Het lokale partnerschap richt zich dus op het bredere en meer strategische terrein van werkgelegenheid.

Om de twee pijlers te realiseren wordt een dubbele aansturing voorzien met twee onderscheiden regiefuncties: een regiefunctie voor de eerste pijler, de geïntegreerde dienstverlening, en een regiefunctie voor de tweede pijler, de lokale diensteneconomie. De eerste regiefunctie is de taak van VDAB in het kader van de toegewezen arbeidsmarktregie aan VDAB. Om de VDAB de dubbele rol te laten vervullen als aanbieder van arbeidsmarktdiensten en als regisseur van de andere arbeidsmarktpartners wordt via de beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid (2004) een beheersmatige, managementmatige en budgettaire opsplitsing gegarandeerd van de regie en de uitvoering ervan zoals de trajectbegeleiding van werklozen (hier de 'regieuitvoering' in de lokale werkwinkels). Deze opsplitsing dient ter garantie van een neutrale regie en ter bewaking van belangenvermenging. De compartimentering vond ingang in de eerste jaarhelft van 2006. De tweede regiefunctie is de taak van de lokale besturen. De lokale besturen worden daarin ondersteund door het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie en de VVSG.

Naast beide regiefuncties werd op het Vlaamse niveau de projectcel lokale werkwinkels opgericht in 2005. Daarnaast fungeren de Task Force en de technische werkgroep als overlegorganen, maar zij komen niet vaak meer samen. De projectcel heeft tot taak de samenwerking tussen de partners van de lokale werkwinkels op operationeel vlak te ondersteunen. Veel manoeuvreerruimte is er niet. De projectcel heeft enkel residuaire bevoegdheden ten aanzien van de samenwerking tussen de partners. Dit betekent dat zij enkel bevoegd is voor materies die niet

raken aan de autonomie van de deelnemende organisaties. De projectcel is samengesteld uit leden van het Vlaams Subsidieagentschap, de VVSG en de VDAB. Zoals we verder zullen zien is op werkwinkelniveau de vestigingsverantwoordelijke verantwoordelijk voor het bewaken van de afspraken uit de lokale samenwerkingsovereenkomst tussen de partners.

#### 4. Ruimtelijke kwestie

Hoewel de lokale besturen enerzijds en VDAB anderzijds de twee constituerende partners in het werkwinkelconcept zijn, betekent dit niet dat elke gemeente een eigen werkwinkel heeft. Enerzijds was het opzet van de Vlaamse overheid de werkwinkel zo *laagdrempelig* mogelijk, dit is dichtbij de burger, te brengen. Anderzijds diende de werkwinkel een minimaal kritische massa doelpubliek te bedienen om een efficiënte en permanente dienstverlening te kunnen garanderen. Daarom werd geopteerd om elke werkwinkel te laten opereren binnen een ruimtelijk afgebakende zone of *zorggebied*. Een werkwinkel bedient dan enkel werkzoekenden die woonachtig zijn binnen dat zorggebied (althans wat de trajectbegeleiding betreft).<sup>3</sup> Cap Gemini Ernst en Young (2000) stelden een spreidingsplan op voor de ruimtelijke indeling in zorggebieden op basis van de omvang van het doelpubliek en de bereikbaarheid van de werkwinkel. Daarnaast speelden ook andere, eerder contextuele kenmerken een rol in de spreiding van de werkwinkels. Dit betekent dat lokaal kon afgeweken worden van het spreidingsplan.

Voor de gemeenten zonder werkwinkel bestaat er de mogelijkheid dat het samenwerkingsverband van het zorggebied contactpunten installeert: een locatie waar een beperkte basisdienstverlening wordt voorzien. In realiteit blijkt dit van gemeente tot gemeente anders ingevuld te worden. Soms is het contactpunt opgevat als een makkelijk toegankelijk digitaal informatiepunt via een bepaalde internetapplicatie, wat in feite neerkomt op een kiosk. Op andere plaatsen is het contactpunt opgevat als een eerste loket waar de dienstverlening wordt geleverd door personeelsleden van één of meer partnerorganisaties. Mogelijk wordt de dienstverlening door VDAB-personeel op een aantal contactpunten verzekerd via zitdagen. Eén van de verklaringen kan zijn dat dit een uitvloeisel is van de vroegere VDAB-Plaatsingskantoren en PLOT's die aan de werkwinkel voorafgingen. De voorbije jaren is er een ruim aantal diverse contactpunten gecreëerd, voor het overgrote deel van de zorggebieden die het grondgebied van twee of meer gemeenten omvatten. Vermoedelijk worden een aantal daarvan ondersteund door één of meerdere personeelsleden, die we 'contactpunten met personeel' kunnen noemen.

---

<sup>3</sup> Strikt genomen is de werkzoekende vrij in de keuze van de inschrijvingsplaats. Voor de trajectbegeleiding daarentegen wordt van de werkzoekende verwacht zich te richten tot de werkwinkel van zijn/haar woonplaats.

## 5. Opzet en situering van het onderzoek

De lokale werkwinkels zijn in Vlaanderen het centrale loket voor werk en opleiding voor werkzoekenden, werknemers, werkgevers en gebruikers van het lokale dienstenaanbod. Door het aanbieden van een laagdrempelig dienstennetwerk inzake werk en opleiding, poogt de Vlaamse overheid interbestuurlijke bruggen te slaan met als doel het verhogen van de transparantie van de dienstverlening. De werkwinkel werd in het verleden al meerdere malen geëvalueerd. Telkens worden daarbij verschillende invalshoeken gebruikt. Sommige organisaties concentreren zich op de juridische leemten van de werkwinkels zoals de SERV en VVSG.<sup>4</sup> Anderen bekijken de werkwinkel dan weer eerder vanuit communicatieve invalshoek zoals VVL BBDO.<sup>5</sup> McQuaid, Lindsay en Dutton (2006) vergeleken dan weer hoe verschillende landen door middel van een lokale samenwerkingsverbanden de activering van werkzoekenden trachten te stimuleren.

Dit rapport behelst een procesevaluatie van de werkwinkels, waarbij we focussen op de processen die leiden tot bepaalde resultaten in plaats van zich enkel te focussen op het product zelf. Het centrale element in de werking van de werkwinkel is het lokale partnerschap binnen een afgebakend zorggebied. Het partnerschap werkt en evolueert binnen een bepaalde geografische ruimte, die een invloed kan hebben op de wijze waarop het partnerschap functioneert. Daarom volgt in een apart luik een evaluatie van de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten. Twee onderzoeksvragen staan centraal:

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

Het onderzoek is dus opgedeeld in twee luiken namelijk een ruimtelijk luik en een luik omtrent het partnerschap. Het ruimtelijke vraagstuk wordt in een apart rapport behandeld door Stuyck en Van Hecke (2006). Aanvullend wordt in dit rapport de huidige spreiding geëvalueerd door ze in verband te brengen met de feitelijke functie die werkwinkels vervullen binnen de lokale context. Daarbij wordt klantenbereik gebruikt als een basiscriterium voor het functioneren van de werkwinkels.

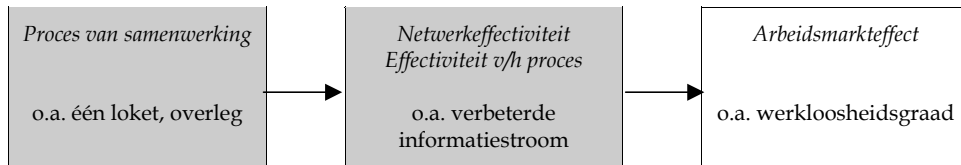
Voor de evaluatie van het functioneren van de werkwinkels wordt gebruik gemaakt van het analysekader van Provan en Milward (2001), waarbij we focus-

---

<sup>4</sup> SERV en VVSG, 12 oktober 2004, 'aanbeveling van de SERV en VVSG over de werking van de lokale werkwinkels'.

<sup>5</sup> VVL BBDO, 2004, 'Communicatie werkwinkel: strategie en aanpak'.

sen op het proces van samenwerking en de effectiviteit van dit proces en dus niet op elementen van het activeringsbeleid zoals de sluitende aanpak of de trajectwerking. Het zwaartepunt ligt bij de netwerkeffectiviteit als tussenstap naar de ruimere arbeidsmarkteffectiviteit. De effecten van samenwerking op de arbeidsmarkt zijn immers niet eenduidig vast te stellen aangezien ook andere factoren zoals conjuncturele schommelingen de arbeidsmarkt beïnvloeden. De nadruk ligt dus op de samenwerking in de werkwinkels, het operationele niveau, en niet op het strategische niveau van lokale partnerschappen in het bredere werkgelegenheidsbeleid.



**Figuur 1.1** Situering van procesevaluatie

Vanuit de redenering dat bij netwerken een vermenigvuldiging van stakeholders optreedt, onderscheiden Provan en Milward drie analyseniveaus voor de evaluatie van de effectiviteit van netwerken namelijk dat van de lokale gemeenschap, het lokale samenwerkingsverband en de lokale actoren. Aan elk analyseniveau kunnen bepaalde effectiviteitscriteria en stakeholders worden gekoppeld.

In hoofdstuk twee komt de kwantitatieve evaluatie van de ruimtelijke spreiding en het gebruik van de werkwinkel aan bod. In hoofdstuk drie worden enkele overblijvende vragen beantwoord met een aanvullend kwalitatief onderzoek. Hoofdstuk vier bevat een verdere uitwerking van het analysekader voor netwerkeffectiviteit. In hoofdstuk vijf worden de bevindingen omtrent de samenwerking in de werkwinkel gerapporteerd. De synthese (Struyven et al., 2007) bevat een synthese van dit deelrapport en dat van Stuyck en Van Hecke (2006) en aanbevelingen omtrent de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel.



---

## **HOOFDSTUK 2**

### **KWANTITATIEVE EVALUATIE VAN DE HUIDIGE SPREIDING VAN DE WERKWINKELS**

#### **1. Consequenties van ruimtelijke keuzes**

De werkwinkel dient een minimale, kritische massa doelpubliek te bedienen om een permanente dienstverlening te kunnen garanderen. Dit betekent dat niet elke gemeente een werkwinkel kan hebben op eigen grondgebied, ondanks de nadruk op de constituerende rol van de lokale besturen. De ruimtelijke afbakening van zorggebieden gebeurde daarnaast ook op basis van andere lokale keuzes en kenmerken. Keuzes die gemaakt worden in de ruimtelijke spreiding kunnen implicaties hebben voor de betrokken lokale actoren en raken ook aan het concept van minimale dienstverlening. Daarnaast kan er ook een probleem spelen van de indeling in zorggebieden, met andere woorden zorggebieden die niet logisch in te planten zijn.

De spreiding kan ten eerste consequenties hebben voor het partnerschap, aangezien ze een deconcentratie of concentratie van de dienstverlening van de partnerorganisatie kan betekenen. Zo is de beleidskeuze om de OCMW's en de PWA's, die een sterk lokale werking kennen, als kernpartner te betrekken in het werkwinkelconcept geen evidentie in de optiek van intergemeentelijke zorggebieden. Daarnaast wordt van de OCMW's verwacht dat zij hun dienstverlening eveneens integreren in het Sociaal Huis. De keuze van een organisatie voor het uitbouwen van haar dienstverlening in de werkwinkel, kan dus samenhangen met de grootte van het zorggebied. Voor VDAB betekent de werkwinkel dan weer een deconcentratie van de dienstverlening. Door de evolutie van werkwinkels en contactpunten rijzen er problemen met de efficiëntie van de personeelsinzet. Het personeel van de voorheen 80 plaatsingskantoren en PLOT's dient immers verspreid te worden over 141 werkwinkels. De beschikbare personeelscapaciteit vormt dus een belangrijke restrictie voor een al te fijnmazige spreiding van werkwinkels en contactpunten. Werkwinkels met te weinig personeel kunnen immers geen permanente dienstverlening garanderen.

Ten tweede kunnen keuzes voor de ruimtelijke indeling in zorggebieden implicaties hebben voor de specialisatiegraad van de dienstverlening. Grote werkwinkels genieten immers een aantal schaalvoordelen, inhoudelijk, organisatorisch en financieel. Dit maakt begrijpelijk waarom de alsmaar uitbreidende, gespecialiseerde trajectbegeleiding van VDAB zich relatief los van de (kleine) werkwinkels ontwikkelt. Deze gespecialiseerde dienstverlening is echter vaak bedoeld voor kansengroepen, die wellicht juist nood hebben aan een laagdrempelig aanbod, zonder afbreuk te doen aan de nood aan gespecialiseerde dienstverlening.

De (inter-)organisatorische implicaties van de ruimtelijke spreiding doen de vraag rijzen naar de wenselijke geografische schaalgrootte van de werkwinkels. Deze vraag werd al in 2001 opgeworpen door Cap Gemini Ernst & Young in een tussentijds evaluatierapport. Het rapport voorspelde een minimale en maximale invulling van het werkwinkelconcept afhankelijk van de ruimtelijke en bijgevolg (inter-)organisatorische schaalgrootte van de werkwinkels. Ter garantie van een minimale dienstverlening achtte het evaluatierapport een inhoudelijke afbakening van het minimale en maximale concept wenselijk, wat tot op heden nog ontbreekt.

Ten derde is er het fenomeen van de contactpunten en zorggebieden die niet logisch of moeilijk zijn in te delen. Mogelijk stelt zich daar een probleem van laag gebruik van de werkwinkels en contactpunten.

## 2. Analyse kader en onderzoeksvragen

De toetsing aan het generieke model door de Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie is een replicatie van het spreidingsplan dat in 2000 door de Vlaamse Stuurgroep werd ontwikkeld voor de inplanting van de nieuwe werkwinkels. De gewenste spreiding van de werkwinkels werd gebaseerd op objectieve criteria, meer bepaald de omvang van het doelpubliek of de 'workload' en de bereikbaarheid van de werkwinkel. Deze berekeningen werden door de Onderzoeksgroep geactualiseerd en verfijnd met pendelfluxen en fluxen voor handels- en andere diensten, wat resulteert in een model voor de ideale spreiding van werkwinkels over het Vlaamse grondgebied (Stuyck & Van Hecke, 2006).

De toetsing aan het generieke model kan een aantal bestaande werkwinkels identificeren, die in ruimtelijke termen gezien minder goed gelegen zijn. Dit zijn werkwinkels die moeilijk bereikbaar zijn of waarvan de omvang van het doelpubliek te groot of te klein is. Dit impliceert niet dat deze werkwinkels niet goed functioneren. Daarom wordt in dit hoofdstuk de huidige spreiding ook op een tweede wijze geëvalueerd namelijk door deze in verband te brengen met de feitelijke functie die werkwinkels vervullen binnen de lokale context. Dit is een complex vraagstuk, aangezien geen eenvormig instrument bestaat om de functionaliteit van een netwerkorganisatie te beoordelen. Functionaliteit is een dynamisch concept dat op

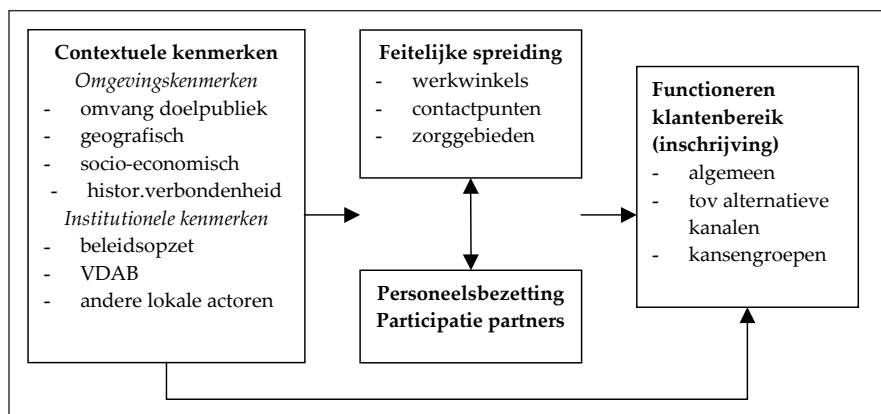
uiteenlopende locaties een andere invulling kan vragen. Werkwinkels kunnen inspelen op lokale informatiebehoefte zoals initiatieven van derden of de samenstelling van het plaatselijke bedrijfsleven. In deze kwantitatieve evaluatie van de feitelijke spreiding van vestigingen wordt klantenbereik als basiscriterium gebruikt voor het functioneren van een werkwinkel. Meer bepaald wordt het klantenbereik van werkzoekenden bij de inschrijving gebruikt als indicator voor het gebruik van de basisdienstverlening in de werkwinkel.

Het is plausibel te veronderstellen dat het feitelijke bereik van cliënteel in de werkwinkel niet alleen van de ruimtelijke afbakening afhankelijk is, maar ook van andere factoren zoals de personeelscapaciteit en de partnerschapsconstellatie. Zowel de personeelscapaciteit als de samenstelling en de omvang van het partnerschap geven een indicatie van de opvangcapaciteit van een werkwinkel. Het uitgangspunt bij de analyse is dat de feitelijke spreiding nauw samenhangt met de opvangcapaciteit van een werkwinkel. Gezamenlijk beïnvloeden zij de werking en evolutie van de werkwinkels. Figuur 2.1 visualiseert het analysekader van waaruit het klantenbereik wordt bekeken. Daarnaast is het bereik bij werkzoekenden natuurlijk ook afhankelijk van omgevings-, institutionele en andere lokale factoren, met andere woorden de context. Lokaal kon immers afgeweken worden van het aanvankelijke spreidingsmodel (VDAB-decreet, 2004). Deze contextuele kenmerken worden ook opgenomen in dit kader. Tot deze contextuele kenmerken behoren ten eerste de omgevingskenmerken en ten tweede de institutionele kenmerken van de werkwinkelpartners.

Tot de *omgevingskenmerken* behoren de omvang van het doelpubliek dat een werkwinkel moet bedienen en de bereikbaarheid van de werkwinkels (VDAB-decreet, 2004). Het belangrijkste criterium is alleszins de omvang van het doelpubliek dat een zorggebied moet omvatten (zie ook §4.1). De keuze om enkel de populatie werkzoekenden in rekening te brengen voor de afbakening, maakt dat de werkwinkel ruimtelijk niet is afgestemd op de klantengroep werkgevers. De omvangrijke populatie werkzoekenden in grote steden betekent dat deze gebieden meerdere of intrastedelijke zorggebieden kunnen omvatten. Bijgevolg kunnen grote steden ook overgaan tot de oprichting van meerdere werkwinkels binnen het stedelijk grondgebied ('ontdubbeling' van het zorggebied). Kleinere gemeenten hebben vaak te weinig werkzoekenden op hun grondgebied om een eigen werkwinkel te kunnen oprichten. Zij vormen dan samen met andere gemeenten een intergemeentelijk zorggebied. Naast objectieve omgevingsfactoren kunnen ook andere situationele factoren meespelen zoals natuurlijke grenzen die een zorggebied opdelen of de historische verbondenheid met een bepaalde gemeente (Cap Gemini Ernst & Young, 2000).

Tot de *institutionele criteria* behoren in eerste instantie de beleidsopzet en de VDAB-organieke criteria. Tot de VDAB-organieke criteria behoren een minimale

overschrijding van de LKC-grenzen, een maximale afdekking van de voormalige plaatsingskantoren en het beschikbare personeel. Tijdens de lokale onderhandelingen werd aan de overige (potentiële) partners de mogelijkheid geboden af te wijken van het spreidingsplan of basis van specifieke *organisatie-interne overwegingen*, waaronder de bestuurlijke organisatie (Cap Gemini Ernst & Young, 2000). De criteria van lokale actoren worden in het VDAB-decreet (2004) aangeduid met de 'afstemming van lokale entiteiten'. Aangezien in de keuze voor de spreiding van de werkwinkels, dus ook de lokale realiteit van belang is, werd aanvullend een kwalitatieve bevraging georganiseerd (hoofdstuk 4). Daarin wordt besproken in welke mate de lokale realiteit de spreiding en de morfologie van de werkwinkels vorm geeft.



**Figuur 2.1** Analysekader voor de evaluatie van de feitelijke spreiding van werkwinkels

In dit hoofdstuk, dat de kwantitatieve evaluatie omvat, staan volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe zijn de huidige zorggebieden samengesteld?
- Hoe is het lokale partnerschap samengesteld? Welke functies zijn er in de werkwinkel aanwezig?
- Wat is de rol van de werkwinkel bij de inschrijving van werkzoekenden? Hoe verhoudt het feitelijke klantenbereik zich ten opzichte van het potentiële klantenbereik?
- Wat is de rol van de werkwinkel bij de inschrijving van hulpbehoevenden/kansengroepen? Met andere woorden, wie wordt er bereikt?
- Welke invloed hebben omgevings- en werkwinkelkenmerken op het klantenbereik in de werkwinkel?

Paragraaf 4 beschrijft de huidige ruimtelijke spreiding, gevolgd door een beschrijving van de personeelsbezetting en de samenstelling van het partnerschap (§5). De

aandacht gaat uitsluitend naar partners, die hun dienstverlening (deels) in de werkwinkel hebben uitgebouwd. In een volgende stap wordt het functioneren van de werkwinkels – geoperationaliseerd als het feitelijke bereik van werkzoekenden bij de inschrijving – bekeken. Het functioneren wordt zowel algemeen als ten opzichte van alternatieve inschrijvingskanalen besproken (§6). Daarnaast gaat ook aandacht uit naar het klantenbereik van kansengroepen in de werkwinkel, een groep die kan omschreven worden als minder *zelfredzaam* (§7). In het kwantitatieve gedeelte kan enkel rekening gehouden worden met de invloed van de feitelijke spreiding en kwantificeerbare contextuele kenmerken op het klantenbereik: de beleidsopzet, de omvang van het doelpubliek en enkele geografische kenmerken (§8). Aangezien in de keuze voor de spreiding van de werkwinkels ook de lokale realiteit van belang is, werd aanvullend een kwalitatieve bevraging georganiseerd (zie hoofdstuk 3). De ruimtelijke spreiding van de werkwinkels is voornog niet afgestemd op werkgevers. In een voorlaatste paragraaf wordt besproken in welke mate deze afstemming op werkgevers wenselijk is, om af te sluiten met een overzicht van enkele kwetsieuze werkwinkels. Alvorens de bevindingen te rapporteren, worden in een volgende paragraaf de gebruikte databestanden en de wijze van operationalisering van de gebruikte variabelen toegelicht.

### 3. Methodologie

#### 3.1 Data

Vijf verschillende databestanden werden verzameld ter beantwoording van deze onderzoeksvragen. Tabel 2.1 bevat een overzicht van de inhoud en bron van de verschillende bestanden. De gegevens hebben steeds betrekking op de meest recente situatie.

**Tabel 2.1** Overzicht van gebruikte databestanden met bronvermelding, (jaartal waarop de gegevens betrekking hebben)

Bestand	Bron
a) Omvang partnerschap, permanentie en personeelsbezetting	Projectcel LWW (2006)
b) Huidige ruimtelijke spreiding van werkwinkels	Projectcel LWW (2006) & draaiboek LWW (2002)
c) Omgevingskenmerken: vertegenwoordiging van kansengroepen in NWWZ-populatie, verstedelijkingsgraad, omvang potentieel doelpubliek	DSPA (2005) & Arvastat (2005) & OGSEG (2005)
d) Bestand met inschrijvingskanaal van alle inschrijvingen + kenmerken van de werkzoekenden	Studiedienst VDAB (2005)
e) Bestand met aantal geregistreerde vacatures en registratiekanaal	Studiedienst VDAB (2006)

## 3.2 Operationalisering

### 3.2.1 Afhankelijke variabele: het feitelijke klantenbereik

Het feitelijke klantenbereik wordt geoperationaliseerd aan de hand van de *plaats* waar werkzoekenden zich inschrijven. Voor dit onderdeel van de basisdienstverlening van VDAB kunnen werkzoekenden zich tot elke werkwinkel wenden. Wel kan verwacht worden dat zij de werkwinkel zullen kiezen die het dichtst bij de woonplaats gelegen is. De plaats werd achterhaald op basis van het inschrijvingskanaal dat de werkzoekende gebruikte en de organisatie waar de inschrijving plaatsvond (bv. lokale werkwinkel of VDAB-kantoor). Er zijn vijf mogelijke inschrijvingskanalen: een inschrijving met behulp van een VDAB-consulent, een partnerconsulent, de servicelijn, de zelfbedieningstoestellen (ZIPC's) of het internet.

De variabele feitelijke klantenbereik kan zowel op individueel als op werkwinkel-niveau worden geoperationaliseerd. Op individueel niveau betreft het een dummyvariabele die weergeeft of de werkzoekende zich al dan niet in de werkwinkel heeft ingeschreven. Per werkwinkel kan vervolgens een percentage worden berekend van het aantal werkzoekenden, woonachtig in het zorggebied, dat zich in de werkwinkel inschrijft. Zo kunnen percentages in klantenbereik tussen werkwinkels worden vergeleken op een aantal geografische kenmerken. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe werkzoekenden worden toegewezen aan een werkwinkel en een zorggebied.

### 3.2.2 Zorggebieden

Om het feitelijke bereik van werkzoekenden per werkwinkel te berekenen, wordt de dataset met het werkzoekendenbestand gekoppeld aan de dataset omtrent de spreiding van de werkwinkels. Contextvariabelen zoals kenmerken van de werkzoekendenpopulatie werden verzameld voor alle 308 Vlaamse fusiegemeenten per NIS-code. Werkzoekenden worden vervolgens toegewezen aan een gemeente op basis van hun NIS-code. Om gegevens op geaggregeerd werkwinkelniveau te bekomen worden de gegevens van de werkzoekenden en de fusiegemeenten opgeteld per zorggebied. Waar een zorggebied meerdere werkwinkels bevat, gebeurt de berekening anders. De 'extra' werkwinkel (zie paragraaf 4.2) omvat enkel gegevens uit de gemeente, waar die werkwinkel is gevestigd. De andere werkwinkel uit het zorggebied bevat gegevens van de overige gemeenten uit het gebied.

Bij de steden met meerdere werkwinkels op hun grondgebied (Antwerpen, Gent en Aalst) is deze werkwijze echter niet haalbaar. Deze steden hebben immers meerdere werkwinkels per NIS-code. Voor de stad Antwerpen kon dit probleem eenvoudig verholpen worden. De zorggebieden van de Antwerpse werkwinkels

zijn verdeeld op districtsniveau. Werkzoekenden worden er toegewezen aan een werkwinkel op basis van hun postcode. Via de Dienst Sociale Planning Antwerpen kan een gedetailleerd overzicht worden gegeven van de werkloosheidscijfers per zorggebied. De indeling in zorggebieden wordt in Antwerpen nauwgezet opgevolgd in de trajectwerking.<sup>6</sup>

Voor Aalst en Gent, met respectievelijk twee en vier werkwinkels, is de toewijzing van werkzoekenden aan een werkwinkel haast onmogelijk. De zorggebieden van deze werkwinkels kunnen niet worden onderscheiden door postcodes. Aalst heeft een werkwinkel in het centrum, die ook de aanpalende gemeenten Denderleeuw, Erpe-Mere, Haaltert en Lede bedient. De werkwinkel Aalst rechteroever bedient hoofdzakelijk werkzoekenden die aan de rechteroever van De Dender wonen. Werkzoekenden kunnen naar persoonlijke voorkeur in beide werkwinkels terecht voor begeleiding. In Gent worden werkzoekenden, die worden opgeroepen in het kader van de preventieve aanpak van VDAB, toegewezen aan een werkwinkel op basis van een straatnamenbestand. Indien gewenst, kan de werkzoekende aan een andere werkwinkel worden toegewezen. Voor Aalst en Gent worden de verschillende werkwinkels dus als een geheel beschouwd. In dit onderzoek werd dan ook geopteerd om deze redenering te volgen. De werkwinkels Aalst centrum en rechteroever worden als een geheel beschouwd. De vier werkwinkels van Gent Gent-Rabot/Brugsepoort, Gent Ledeberg, nieuw Gent en Gent centrum/Minnemeers worden ook als één werkwinkel bestudeerd.

### 3.2.3 Opvangcapaciteit

De operationalisering van de opvangcapaciteit van een werkwinkel gebeurt aan de hand van het personeelsbestand. Dit bestand bevat vier variabelen: de partners per werkwinkel, het aantal personeelsleden, het aantal voltijdse equivalenten en de mate waarin de partners hun dienstverlening uitbouwen in de werkwinkel (bijvoorbeeld met zitdagen of op afspraak). Het bestand bevat 1 420 observaties uit 119 werkwinkels. Van twaalf operationele werkwinkels ontbreken nog gegevens waaronder zeven 'extra' werkwinkels. Met uitzondering van Zelzate hebben de overige zes niet-operationele werkwinkels geen gegevens aangeleverd. In totaal werden 29 verschillende organisaties geregistreerd (zie bijlage 1). Wanneer alle projecten van het Fonds voor Vakopleiding in de Bouwnijverheid (FVB), zoals de Bouwpool in Antwerpen en de Bouwbaan in Gent, worden samengenomen, blijven er 26 organisaties over. Deze projecten berusten steeds op een samenwerking met de steden en gemeenten enerzijds en VDAB anderzijds. Er wordt een

---

<sup>6</sup> De Sleutel begeleidt ook werkzoekenden buiten de stad Antwerpen. De Werkwijzers zijn vertegenwoordigd in zeven werkwinkels, maar begeleiden ook werkzoekenden uit de vier andere Antwerpse werkwinkels.

onderscheid gemaakt tussen de kernpartners (VDAB, PWA, ATB en de lokale besturen) en de niet-kernpartners (PWA dienstenbedrijf en lokale derden).

Daarnaast bevat het bestand de aanwezige functies per werkwinkel. De functies werden onderverdeeld in volgende categorieën: onthaal, trajectbegeleiding, PWA-beambten, medewerkers PWA dienstenbedrijf, vestigingsverantwoordelijken, personeel van de steden en gemeenten, verantwoordelijken (binnen de eigen organisatie), consultants voor het Jeugdwerkloosheidplan, vacaturewerking en andere. Tot de categorie onthaal en basisdienstverlening behoren de onthaalconsultanten, -bedienden en de consultants basisdienstverlening. Zij vervullen de frontoffice taak binnen de werkwinkel. De categorie trajectbegeleiding, een opdracht die pas later expliciet aan de werkwinkels werd toevertrouwd (althans voor de andere partners dan VDAB (partnerschapsverdrag, 2005)), omvat zowel de reguliere als de gespecialiseerde trajectbegeleiding van alle partners. Enkel de consultants in het kader van het Jeugdwerkloosheidplan werden als een apart categorie onderscheiden, aangezien zij niet noodzakelijk de taak van trajectbegeleiding op zich nemen.

Van het totale personeelsbestand werden 73 personeelsleden twee keer of meer geregistreerd. Dat wil zeggen dat zij in meerdere werkwinkels actief zijn onder de vorm van afspraken of zitdagen. Ook de vestigingsverantwoordelijke heeft niet noodzakelijk een vaste werkplek in de werkwinkel, maar kan vanuit een andere locatie de verantwoordelijkheid voor meerdere werkwinkels opnemen. Aangezien deze dubbel geregistreerde personen verschillende functies kunnen vervullen op verschillende plaatsen, wordt ervoor gekozen deze dubbeltellingen niet uit het bestand te halen. Het analyseniveau is immers het werkwinkelniveau.

De opvangcapaciteit wordt geoperationaliseerd aan de hand van het aantal personeelsleden, het aantal partners of organisaties, die hun dienstverlening in de werkwinkel aanbieden, en de vorm waaronder de partners in de werkwinkel zetelen. De kwaliteit van het bestand laat geen statistische verwerkingen toe op het aantal voltijdse equivalenten per werkwinkel.

#### 3.2.4 Meetfouten

Werkzoekenden worden op basis van hun woonplaats toegewezen aan een werkwinkel. Dit wil niet zeggen dat werkzoekenden zich ook werkelijk in die specifieke werkwinkel hebben ingeschreven. In principe kunnen werkzoekenden immers in alle werkwinkels terecht voor de universele basisdienstverlening. Zij hoeven niet noodzakelijk naar de dichtstbijzijnde werkwinkel te gaan. Aangezien de woonplaats van de werkzoekende geregistreerd wordt op het einde van de maand, waarin hij of zij zich heeft ingeschreven, is het mogelijk dat de werkzoekende reeds verhuisd is en dus aan een foute werkwinkel is toegewezen. Deze fout kan onmogelijk uit de data worden gehaald. Aangezien we werken met een



totaalbestand, namelijk alle inschrijvingen die gebeurden in 2005 in Vlaanderen, zullen deze fouten zichzelf wellicht opheffen.

In totaal bevat het inschrijvingsbestand 414 090 observaties. Daarvan werden 5 268 eenheden verwijderd, omdat deze werkzoekenden niet in Vlaanderen woonachtig waren. Bijgevolg konden deze werkzoekenden niet worden toegewezen aan een werkwinkel. Er werd dus verder gewerkt met 408 822 observaties. Wanneer enkel de werkwinkels die minimum een volledig jaar operationeel waren in 2005 (127 werkwinkels) in rekening worden gebracht blijven er 378 307 observaties over.

Een laatste probleem heeft betrekking op het combineren van de plaats van inschrijving en het inschrijvingskanaal. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen een inschrijving via het internet of een inschrijving in een contactpunt. De contactpunten zijn immers niet aangesloten op de VDAB-server en beschikken meestal niet over een zipc. De problematiek van de contactpunten zal daarom verder uitgediept worden in het kwalitatieve gedeelte. In de volgende twee paragrafen volgt een bespreking van de huidige ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en de samenstelling van het partnerschap en het personeelsbestand.

#### **4. Beschrijving van de huidige ruimtelijke spreiding**

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de huidige ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en zorggebieden. Eerst wordt ingegaan op het eerste principe bij het toewijzen van gemeenten aan zorggebieden, namelijk de benodigde omvang van het doelpubliek voor de oprichting van een werkwinkel. De gegevens werden verzameld op basis van het draaiboek lokale werkwinkels (VDAB & De Bihl, 2002) en het verslag van de technische stuurgroep (Cap Gemini Ernst & Young, 2000). Vervolgens worden zorggebieden ingedeeld in categorieën.

##### **4.1 De omvang van het doelpubliek**

Hoeveel werkzoekenden moet een werkwinkel bedienen om een laagdrempelige en efficiënte dienstverlening te kunnen aanbieden? In het oorspronkelijke spreidingsplan werd de omvang van het doelpubliek, het belangrijkste criterium voor de indeling in zorggebieden, geschat op basis van een gewogen formule, de potentiaalindicator genoemd. De bevolking op actieve leeftijd wordt ingedeeld in vijf categorieën. Elke categorie krijgt een gewicht op basis van de intensiteit aan begeleiding die zij nodig heeft vanuit de werkwinkel. Leefloners krijgen het zwaarste gewicht toebedeeld, gevolgd door de niet-werkende werkzoekenden. De niet-werkende niet-werkzoekenden en de werkende niet-werkzoekenden krijgen slechts een partieel gewicht, omdat zij weinig tot geen beroep zullen doen op de dienstverlening van de werkwinkel.

$$PI = (\text{leefloners} * 1,78) + (NWWZ * 1,35) + (WWZ * 1) + (NWNWZ * 0,05) + (WNWZ * 0,005)$$

Elke fusiegemeente krijgt een deel van het totale Vlaamse werkwinkelbudget toegewezen in verhouding tot de omvang van het doelpubliek van die gemeente. Vervolgens werden gemeenten samengevoegd tot zorggebieden of steden ingedeeld in meerdere zorggebieden op basis van een onder- en bovengrens van de potentiaalindicator. Als criterium gold dat een werkwinkel minimum 1 920 gewogen eenheden doelpubliek moet bedienen, om een efficiënte en permanente werking te kunnen uitbouwen. Gemeenten die deze ondergrens niet halen, zijn samengevoegd met andere gemeenten tot een zorggebied. Zij krijgen een 'cluster-subsidie' om samen met andere steden en gemeenten over te gaan tot de oprichting van een werkwinkel.

De bovengrens werd vastgelegd op 7 680 eenheden gewogen doelpubliek. Steden die deze bovengrens overschrijden krijgen een 'infrastructuursubsidie' om meerdere werkwinkels op te richten. Steden die zich tussen de onder- en bovengrens bevinden kunnen een werkwinkel inrichten voor alle inwoners uit de eigen stad. De onder- en bovengrenzen zijn gebaseerd op een schatting van het aantal gewogen eenheden dat een VDAB-consulent kan bedienen. In die periode werd een VDAB-consulent geacht 640 gewogen eenheden doelpubliek per jaar te begeleiden naar werk. Een werkwinkel met een PI van 1 920, de ondergrens, heeft recht op drie voltijdse VDAB-consulenten. Een werkwinkel die zich op de maximumgrens bevindt heeft recht op 12 voltijdse equivalenten.

Deze personeelsverdeling is vandaag niet meer geldig. Vanaf heden worden VDAB-consulenten onderverdeeld in drie verschillende diensten: consulenten basisdienstverlening, trajectbegeleiders en consulenten vacaturewerking. Voor elke categorie dienstverlening geldt een andere norm. Per arbeidsmarktregio van VDAB wordt het benodigde aantal consulenten voor elke dienst berekend en de regionale VDAB-diensten dienen deze zelf in te zetten over de werkwinkels. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat in kleine werkwinkels geen vacatureconsulent aanwezig is (of zal zijn).

#### 4.2 Categorieën zorggebieden

Zorggebieden kunnen ingedeeld worden in verschillende categorieën al naargelang het aantal gemeenten en werkwinkels dat een zorggebied omvat. Aanvankelijk werd er per zorggebied één werkwinkel voorzien, maar daar werd lokaal in zekere mate van afgeweken. Het Vlaamse grondgebied werd op basis van de criteria uit het spreidingsplan, namelijk de omvang van het doelpubliek, de bereikbaarheid van de werkwinkel en de VDAB-organieke criteria, ingedeeld in 121 zorggebieden (VDAB-decreet, 2004). Vier categorieën zorggebieden kunnen worden onderscheiden: intrastedelijke zorggebieden, gemeentelijke zorggebieden,

intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels en intergemeentelijke zorggebieden (zonder extra werkwinkels). De verschillende categorieën worden schematisch weergegeven in tabel 2.2. Een overzicht van het aantal werkwinkels per categorie zorggebied is terug te vinden in tabel 2.3.

**Tabel 2.2** Categorieën zorggebieden ingedeeld naar aantal gemeenten en werkwinkels in het zorggebied

Aantal gemeenten / aantal ww's in het zorggebied	1 werkwinkel	> 1 werkwinkel	Contactpunt?
1 gemeente	gemeentelijk zorggebied	intrastedelijk zorggebied	nee
> 1 gemeente	intergemeentelijk zorggebied	intrastedelijk zorggebied intergem. zorggebied met extra ww	ja, in gemeenten zonder werkwinkel

*Intrastedelijke* zorggebieden komen enkel voor in steden, waar de omvang van het doelpubliek toelaat meerdere werkwinkels op het grondgebied op te richten. Een intrastedelijk zorggebied bedient dus enkel werkzoekenden uit een geografisch afgebakende zone binnen een stad en mogelijk ook cliënten uit aangrenzende gemeenten. Dit is het geval voor de (toekomstige) werkwinkel Antwerpen Linkeroever, die zowel werkzoekenden uit dit district bedient als werkzoekenden woonachtig in Zwijndrecht, en de werkwinkel Aalst centrum, die ook werkzoekenden uit de omliggende gemeenten Haaltert, Lede, Denderleeuw en Erpe-Mere bedient. De werkwinkel zelf is steeds op het grondgebied van de stad gelegen. De Tot deze eerste categorie (zorg 1 in tabel 2.3) behoren 17 werkwinkels uit de twee grote, Vlaamse steden, Gent en Antwerpen, en de regionale stad Aalst. Zij hebben respectievelijk vier, elf en twee werkwinkels.

Wanneer het zorggebied van de werkwinkel overeenstemt met de grenzen van de (fusie)gemeente waar de werkwinkel gevestigd is, wordt dit aangeduid als een *gemeentelijk zorggebied*. Deze tweede categorie (zorg 2) omvat 21 werkwinkels uit één regionale stad, enkele kleine steden en niet-stedelijke gemeenten.<sup>7</sup> Wanneer een werkwinkel werkzoekenden uit de gehele eigen fusiegemeente en aangrenzende gemeenten bedient, wordt dit aangeduid als een *intergemeentelijk zorggebied*. Binnen deze intergemeentelijke of geclusterde zorggebieden worden twee categorieën onderscheiden naargelang het aantal werkwinkels dat het zorggebied omvat. In het aanvankelijke plan werd één werkwinkel per zorggebied voorzien. Waar werd afgeweken van dit plan en werd overgegaan tot de oprichting van 'extra'

<sup>7</sup> Gemeentelijk zorggebied: Kortrijk (regionale stad); Maasmechelen, Knokke-Heist, Geraardsbergen, Lokeren, Torhout, Ninove, Halle, Lommel, Beveren-Waas, Brasschaat (kleine steden); Schoten, Brecht, Evergem, Dilbeek, Lanaken, Heusden-Zolder, Sint-Pieters-Leeuw, Willebroek, Dilsen-Stokkem, Lebbeke (niet-stedelijke gemeenten).

werkwinkels wordt gesproken van een *intergemeentelijk zorggebied met extra werkwinkels* (zorg 3). Over heel Vlaanderen zijn er 18 zorggebieden met 20 extra werkwinkels. Waar clustergemeenten gezamenlijk overgaan tot de oprichting van één werkwinkel wordt dit aangeduid als een *intergemeentelijk zorggebied* (zonder extra werkwinkels), de vierde categorie in tabel 2.3. Het gaat hier om 65 zorgregio's. Bij beide categorieën zorggebieden gaat het zowel om werkwinkels in regionale steden, kleine steden als niet-stedelijke gemeenten.

Binnen de intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels wordt een onderscheid gemaakt in twee subcategorieën 'extra' werkwinkels. De eerste subcategorie (WW1 in tabel 2.3), namelijk de werkwinkels zoals voorzien in het spreidingsplan, komen in alle vier categorieën zorggebieden voor. Bij de 20 *extra* werkwinkels kunnen twee subcategorieën worden onderscheiden. Subcategorie twee betreft drie werkwinkels die op initiatief van de gemeenten werden opgericht (WW2). De derde subcategorie (WW3) betreft 17 ex-PLOT kantoren waarvan oorspronkelijk voorzien was in de afbouw van de dienstverlening, maar uiteindelijk werd overgegaan tot de transformatie naar een werkwinkel. Het betreft hier steeds afwijkingen van het spreidingsplan. Van deze subcategorie zijn er twee zorggebieden met telkens drie werkwinkels voor drie gemeenten. Het eerste is het zorggebied Oostkamp met werkwinkels in Oostkamp, Beernem en Zedelgem. Het tweede is het zorggebied Kalmthout met werkwinkels in Kalmthout, Essen en Wuustwezel. De overige zestien zorggebieden hebben één extra werkwinkel (of met andere woorden twee werkwinkels binnen één zorggebied).

**Tabel 2.3** Aantal werkwinkels ingedeeld naar categorieën zorggebieden en opstartjaar, 2000-2006

Categorie zorggebied	Subcategorie werkwinkel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	NOP*	Totaal (%)
Zorg 1	ww 1	3	4	3	1	2	1	1	2	17 (12,1)
Zorg 2	ww 1	3	8	6	1	2			1	21 (14,9)
Zorg 3	ww 1	2	7	7	1		1			18 (12,7)
	ww 2			1		1	1			3 (2,1)
Zorg 4	ww 3	3	3	10	1					17 (12,1)
	ww 1	6	12	17	18	5	2	1	4	65 (46,1)
Totaal		17	34	44	22	10	5	2	7	141 (100)

\* NOP= nog niet operationeel.

Bron: projectcel lokale werkwinkels, 2006

Volgende werkwinkels zijn nog niet opgericht: Antwerpen linkeroever, Mortsel, Wilrijk, Beersel, Destelbergen, Lebbeke en Zelzate. Onderstaande tabel toont het aantal gemeenten dat een zorggebied kan omvatten. Dit aantal kan variëren van een tot zeven. Van de 121 zorggebieden bedienen er 30 meer dan drie gemeenten.

Een vraag die zich hier opwerpt is of zulke uitgestrekte zorggebieden de laagdrempeligheid van de werkwinkels niet in het gedrang brengen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer voor inwoners uit het betrokken zorggebied, de gemeente met de werkwinkel geen duidelijke centrumfunctie vervult voor andere diensten zoals onderwijs of aankopen. Mogelijk wordt hier plaatselijk gekozen voor het inrichten van contactpunten of extra werkwinkels.

**Tabel 2.4** Aantal gemeenten per zorggebied, 2006

Aantal gemeenten/ zorggebied	Aantal zorggebieden	Categorieën zorggebieden
1	35	zorg 1 & 2
2	29	zorg 1, 3 & 4
3	27	zorg 3 & 4
4	12	zorg 3 & 4
5	10	zorg 1, 3 & 4
6	5	zorg 3 & 4
7	3	zorg 3 & 4
	121	

Bron: projectcel lokale werkwinkels, 2006

Aangezien het bereik in een werkwinkel ook kan beïnvloed worden door de partners die er aanwezig zijn en de grootte van de werkwinkel (wat het aantal personeelsleden betreft), worden deze ook in de analyse betrokken. Volgende paragraaf schetst een overzicht van de samenstelling en de omvang van het partnerschap.

## 5. De samenstelling van het partnerschap

Tot op heden is er op Vlaams niveau geen beeld van de personeelsbezetting en de samenstelling van het partnerschap in de werkwinkels. In deze paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de omvang van het partnerschap en de mate van integratie van de verschillende partners in de werkwinkel. Vervolgens wordt een beknopte beschrijving gegeven van de functies die in de werkwinkel worden opgenomen.

### 5.1 Wie participeert en in welke mate?

Tabel 2.5 bevat een overzicht van de participatiegraad van de verschillende partners in 119 werkwinkels en het aantal personeelsleden dat elke organisatie voor de werkwinkels heeft vrijgemaakt. Het gaat hier uitsluitend om personeelsleden die hun dienstverlening fysisch in de werkwinkel hebben uitgebouwd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de kernpartners, namelijk VDAB, lokale besturen,

ATB en PWA, en de niet-kernpartners, namelijk lokale derden en het PWA dienstenbedrijf.<sup>8</sup> Tot de lokale derden behoren de particuliere begeleidings-, opleidings- en werkervaringsprojecten.

**Tabel 2.5** Participatiegraad van organisaties aan de werkwinkels, 119 werkwinkels, 1 311 personeelsleden, 2006

Partnerorganisatie	Aantal ww's aanwezig*	Percentage aanwezig	Aantal personeelsleden	Percentage personeelsleden
<i>Kernpartners</i>				
VDAB	106***	89,08	662	50,50
PWA	103	86,55	199	15,18
ATB	77	64,71	115	8,77
OCMW	64	53,78	119	9,08
Steden en gemeenten	30	25,12	40	3,05
<i>Niet-kernpartners</i>				
PWA dienstenbedrijf	31	26,05	49	3,74
Derden	27**	22,69	64	4,88
<i>Org. ontbrekend</i>			63	4,81
<b>Totaal</b>			<b>1311</b>	<b>100,00</b>
<i>Kernpartners</i>			1135	86,58
<i>Niet-kernpartners</i>			113	8,62

\* Aantal werkwinkels waarin de vermelde organisaties hun dienstverlening aanbieden.

\*\* Voor een gedetailleerd overzicht van het aantal personeelsleden per derdenorganisatie zie bijlage 2.

\*\*\* Dat VDAB niet in alle werkwinkels aanwezig is, heeft wellicht te maken met foutieve registraties.

Bron: Projectcel lokale werkwinkels, 2006

De grootste partner is duidelijk VDAB, aangezien deze organisatie de helft van het personeelsbestand beslaat en minimaal in 89 procent van de werkwinkels uit het bestand vertegenwoordigd is. Wanneer echter rekening wordt gehouden met het feit dat arbeidsbemiddeling behoort tot één van de drie kerntaken van VDAB en met het totale personeelsbestand van VDAB (4 741 personeelsleden in 2005), is het aantal personeelsleden dat deze kernpartner vrijmaakt voor de werkwinkel, in personen en niet in voltijdse equivalenten, eerder klein, namelijk 16,5 procent.<sup>9</sup> Dat betekent dat er gemiddeld gezien per werkwinkel vijf VDAB-personeelsleden aanwezig zijn. In gelijke lijn met deze geringe personeelsbezetting is de bevinding van Appeltans, Matheus en Van Wichelen (2005) dat de budgetten voorzien voor de basisdienstverlening relatief laag zijn (54,4 miljoen euro in 2004) en de jongste

<sup>8</sup> Het PWA dienstenbedrijf wordt niet als een kernpartner onderscheiden, omdat werkgevers niet expliciet worden erkend in het concept van de werkwinkel. Nochtans is een mogelijke participatie van het PWA dienstenbedrijf wel voorzien in het partnerschapsverdrag. Ook de lokale derden zijn als private (niet-commerciële) partner geen kernpartner van de werkwinkel.

<sup>9</sup> Voor de berekening van het aantal VDAB-personeelsleden in de werkwinkels ten opzichte van het totale VDAB-personeelsbestand werd een extrapolatie gemaakt uit het bestand van de projectcel (van 119 werkwinkels naar 141).

jaren een dalende trend kennen (namelijk min 4,3 miljoen euro tussen 2001 en 2004). Wanneer gekeken wordt naar de budgetten vrijgemaakt voor basisdienstverlening en trajectbegeleiding tussen 2001 en 2004, is het aandeel van de basisdienstverlening gezakt van 25 naar 20 procent.

De PWA's zijn de meest voorkomende partner van VDAB in de werkwinkel met net geen 200 personeelsleden. In 87 procent van de werkwinkels hebben de PWA's (een deel van) hun dienstverlening uitgebouwd. De ATB-dienst is de derde grootste organisatie met een aanwezigheid in 65 procent van de werkwinkels. De OCMW's zijn vertegenwoordigd in iets meer dan de helft (54%) van de werkwinkels met 119 personeelsleden. Dit wil zeggen dat zij gemiddeld gezien in de helft van de werkwinkels twee personeelsleden hebben vrijgemaakt. De vertegenwoordiging van de OCMW's en de ATB-diensten met 18 procent van het personeelsbestand kan behoorlijk genoemd worden. Voor het OCMW geldt immers dat het op een kleinere ruimtelijke schaal georganiseerd kan zijn dan de werkwinkels. In het licht van de regierol van het OCMW ten aanzien van de tweede pijler, lijkt de participatie eerder klein.

De steden en gemeenten en de medewerkers van de PWA-dienstenbedrijven zijn fysisch aanwezig in ongeveer een vierde van de werkwinkels. Aangezien geen overzicht gevonden kon worden van het aantal PWA's, die een dienstenbedrijf hebben opgericht, kan niet echt een oordeel worden gevormd over de vertegenwoordiging ervan in de werkwinkels. De lokale derden zijn in 23 procent van de werkwinkels aanwezig met 64 personeelsleden.

Om de participatiegraad van de verschillende organisaties meer gedetailleerd in kaart te brengen, wordt in tabel 2.6 een overzicht gepresenteerd van de vorm waarin organisaties in de werkwinkel aanwezig zijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen consultants die de werkwinkel als vaste werkplek hebben en consultants die er enkel werken op afspraak of met zitdagen. Bij een deel van de personeelsleden werd aangegeven dat zij fysisch niet aanwezig zijn in de werkwinkel.

**Tabel 2.6** Vorm waaronder partnerorganisaties hun dienstverlening uitbouwen in de werkwinkels, 1 412 personeelsleden, 119 werkwinkels, 2006

Partnerorganisatie	Vaste werkplek (vorm 1)	Zitdag (vorm 2)	Na afspraak (vorm 3)	Niet (vorm 4)	Totaal (%)	Totaal (n)	N vorm ontbrekend
<i>Kernpartners</i>							
VDAB	84,94	3,98	4,97	6,11	100,00	704	1
ATB	23,97	44,63	26,45	4,96	100,00	121	
PWA	86,18	3,96	1,38	8,76	100,00	217	1
OCMW	19,70	46,21	24,24	9,85	100,00	132	
steden en gemeenten	70,21	12,77	2,13	14,89	100,00	47	
<i>Niet-kernpartners</i>							
PWA dienstenbedrijf	94,12	1,96	0,00	3,92	100,00	51	
Derden	50,75	35,82	8,96	4,48	100,00	67	
Org. ontbrekend	65,75	5,48	6,85	21,92	100,00	73	6
<b>Totaal</b>	<b>71,03</b>	<b>13,17</b>	<b>8,07</b>	<b>7,72</b>	<b>100,00</b>	<b>1 412*</b>	<b>8</b>
<i>Kernpartners</i>	71,50	12,86	8,44	7,21	100,00	1 221	2
<i>Niet-kernpartners</i>	69,49	21,19	5,08	4,24	100,00	181	

\* In tabel 2.5 werden de personeelsleden, die als niet aanwezig werden geregistreerd, niet opgenomen.

Bron: projectcel lokale werkwinkels, 2006



Voor 71 procent van de personeelsleden uit het bestand is de werkwinkel de vaste werkplek. Dertien procent van de personeelsleden werkt met zitdagen in de werkwinkels en acht procent enkel na afspraak met een cliënt. Acht procent van het personeel is volgens het bestand niet aanwezig in de werkwinkel. Het gaat hier op drie personeelsleden na steeds om de kernpartners met de steden en gemeenten als de meest afwezig vermelde partner. De PWA's en hun dienstenbedrijven hebben de werkwinkel het vaakst als hun vaste werkplek gevolgd door VDAB en de steden en gemeenten (voor zover zij aanwezig zijn in de werkwinkel; zie boven).

De ATB-diensten, de OCMW's en de lokale derden werken voornamelijk onder de vorm van zitdagen of op afspraak. Hoewel het OCMW in de helft van de werkwinkels aanwezig is met 119 personeelsleden, hebben slechts 26 consulenten er een vaste werkplek. De derden maken vijf procent uit van het personeelsbestand. De werkwijzer Antwerpen is de grootste derde met 20 personeelsleden, gevolgd door het Lokaal Werkgelegenheidsbureau van de stad Gent met vijf consulenten.<sup>10</sup> Tabel 2.7 toont welke constellaties van het partnerschap in de werkwinkels worden teruggevonden.

**Tabel 2.7** Samenstelling van het partnerschap binnen de werkwinkels, n=119, 2006

Constellatie van het partnerschap*	Aantal ww's	Percentage
Enkel VDAB	3	2,52
VDAB met 1 kernpartner* zonder derden	16	13,45
VDAB met 2 kernpartners zonder derden	30	25,21
Alle kernpartners zonder derden	30	25,21
VDAB, enkele kernpartners en derden	13	10,92
Alle kernpartners met derden	14	11,76
Andere samenstelling**	13	10,92
Totaal	119	100,00

\* In deze analyse werd geen rekening gehouden met de steden, gemeenten en het PWA dienstenbedrijf, omdat het dienstenbedrijf niet als een kernpartner wordt beschouwd en de fysieke aanwezigheid van de steden en gemeenten niet vereist is vanuit de regierol. Een goede invulling van de regierol hangt dus niet noodzakelijk samen met fysieke participatie aan de werkwinkel.

\*\* VDAB werd dertien keer niet geregistreerd. Dit is wellicht te wijten aan fouten in de registratie.

Bron: eigen berekeningen

In 73 procent van de werkwinkels is de VDAB minimum met twee partners aanwezig. In drie werkwinkels is de VDAB de enige organisatie. Een constellatie waarin alle kernpartners samen met de derden aanwezig zijn, komt voor in twaalf

<sup>10</sup> Voor de verdere analyses werd geopteerd om niet verder te werken met personeelsleden die niet als fysiek aanwezig zijn gecategoriseerd.

procent van de werkwinkels. Over het algemeen schept de samenstelling van het partnerschap een relatief gunstig beeld, maar dit zegt weinig over de personeelsbezetting van de werkwinkels. In tabel 2.8 wordt een overzicht gegeven van het aantal personeelsleden per werkwinkel. Daaruit blijkt dat bijna de helft van de werkwinkels zes tot tien personeelsleden heeft. Eén werkwinkel heeft slechts één personeelslid. Iets meer dan 35 procent van de werkwinkels heeft meer dan tien personeelsleden. Bijna een vijfde van de werkwinkels heeft vijf of minder personeelsleden. Mogelijk hindert de geringe personeelsbezetting in deze kleine werkwinkels de permanentie van de dienstverlening. (In deze tabel wordt geen rekening gehouden met de permanentie, die in de werkwinkel wordt voorzien.) De werkwinkels met meer dan 30 personeelsleden zijn die van Gent, Genk, Hasselt, Kortrijk en Oostende. Dit zijn dus de grootste werkwinkels.

**Tabel 2.8** Aantal personeelsleden in de werkwinkels, n=119

Aantal personeelsleden	Aantal ww's	Percentage
1	1	0,8
2	5	4,2
3	5	4,2
4	5	4,2
5	6	5,0
6 - 10	54	45,4
11 - 15	23	19,3
16 - 20	12	10,1
21 - 30	3	2,5
> 30	5*	4,2
Totaal	119	100,0

\* Voor Gent en Aalst werden de personeelsleden van de 4 resp. 2 werkwinkels samengeteld. In de vier werkwinkels van Gent werken in totaal 81 personeelsleden. Gent minnemeers, de werkwinkel in het centrum, is de grootste gevolgd door Gent-Brugsepoort, Gent Ledeborg en nieuw Gent.

Bron: eigen berekeningen

Verwacht kan worden dat de personeelsbezetting en het partnerschap varieert al naargelang de categorieën zorggebieden. Tabel 2.9 toont aan dat dit niet noodzakelijk het geval hoeft te zijn, althans wat het gemiddeld aantal organisaties per werkwinkel betreft. Werkwinkels uit intrastedelijke zorggebieden hebben de meeste personeelsleden, ook van derdenorganisaties. Boven bleek dat het OCMW in de helft van de werkwinkels participeert. Een mogelijke verklaring ligt bij de omvang van het zorggebied. OCMW's zullen eerder geneigd zijn te participeren als het zorggebied samenvalt met de gemeente. Dat wordt bevestigd in tabel 2.9. De participatie van het OCMW is het grootst bij de gemeentelijke zorggebieden (90%) en bij de zorggebieden met extra werkwinkels (58,62%). In de intrastedelijke zorggebieden is het OCMW in geen enkele werkwinkel fysisch aanwezig. Dat kan

mogelijk verklaard worden door de wijze waarop de OCMW-werking is uitgebouwd in de betrokken steden (Antwerpen, Gent en Aalst). In het bestand werden drie werkwinkels gevonden waar voor geen enkel personeelslid een vaste werkplek werd geregistreerd namelijk Geraardsbergen, Kuurne en Oudenaarde. De permanentie van de dienstverlening wordt het meest verzekerd in de intrastedelijke zorggebieden en intergemeentelijke zorggebieden (zonder extra werkwinkel). Daar werkt immers bijna tachtig procent van de personeelsleden vast in de werkwinkel.

**Tabel 2.9** Gemiddeld aantal organisaties, gemiddeld percentage personeelsleden dat de werkwinkel als vaste werkplek heeft, percentage werkwinkels waar het OCMW aanwezig is, gemiddeld aantal personeelsleden van derdenorganisaties, gemiddeld aantal personeelsleden naar categorie zorggebied, n=119, 2006

Categorie zorggebied	Gem. aantal org's*	Gem. % vaste werkplek**	% ww's met OCMW	Gem aant. personeelsleden derden	Gem. aantal personeelsleden
1 intrastedelijk	4	79,74%	0,00%	3,29	21
2 gemeentelijk	4	64,11%	90,00%	0,25	10
3 intergem. + extra	4	64,49%	58,62%	0,14	9
4 intergem. z. extra	4	77,81%	50,00%	0,39	12
Totaal	4	72,04%	56,25%	0,48	11

\* Gemiddeld aantal organisaties dat de dienstverlening fysisch uitbouwt in de werkwinkels. De aanwezigheid van derdenorganisaties worden telkens als een organisatie aanschouwd (ook al zijn het er meerdere zoals in Gent).

\*\* Gemiddeld percentage personeelsleden dat de werkwinkel als vaste werkplek heeft. Gezien het aantal voltijdse equivalenten niet correct werd geregistreerd, wordt deze variabele gebruikt als proxy voor de permanentie van de dienstverlening.

Bron: eigen berekeningen

## 5.2 Wie werkt in de werkwinkel en in welke functie?

Het aanvankelijke doel van de werkwinkel was de uitbouw van een geïntegreerde basisdienstverlening, maar al snel werd daar de trajectbegeleiding van alle partners aan toegevoegd. De integratie van de trajectwerking van VDAB volgde het laatst, hoewel dit aanvankelijk niet de bedoeling was en de aanwezigheid ervan nergens in het partnerschapsverdrag (2005) wordt verzekerd. Tabel 2.10 toont aan dat, ondanks het feit dat de opdracht van trajectbegeleiding slechts als een mogelijkheid werd opgenomen in het partnerschapsverdrag, meer dan de helft van het werkwinkelpersoneel in de trajectbegeleiding actief is. Bijna twee derde van de trajectbegeleiders is VDAB-personeel. Dit wil zeggen dat een behoorlijk deel van de trajectbegeleiding door partnerconsulenten wordt opgenomen.

**Tabel 2.10** Overzicht van het aantal personeelsleden per functiecategorie en het percentage VDAB-personeel per functiecategorie in de werkwinkels, n=1 311, 2006

Functiecategorie	Aantal personeelsleden	% personeelsleden	% VDAB
Trajectbegeleiding	745	56,83	57,58
Onthaal en basisdienstverlening	316	24,10	92,41
Vestigingsverantwoordelijke	119	9,21	62,18*
PWA-beambten	198	15,10	-
Medewerkers PWA dienstenbedrijf	46	3,51	-
Andere verantwoordelijken	24	1,83	29,17
Consulent Jeugdwerkloosheidplan	9	0,69	77,78
Vacaturewerking	31	2,36	96,77
Totaal	1 311	100,00	53,04

\* Dit percentage is niet helemaal accuraat wegens ontbrekende waarden.

Bron: eigen berekeningen

Hoewel 42 procent van de partnerconsulenten ook aan trajectbegeleiding doet, werd in 2005 slechts vijf procent van de kwalificerende intakes door partnerconsulenten geregistreerd.<sup>11</sup> Vier procent van de trajecten gebeurde in samenwerking met derden. Dit kan te maken hebben met het feit dat de doorverwijzing naar een derde slechts gebeurt na de kwalificerende intake of trajectbepaling door VDAB. Andere mogelijke verklaringen zijn de meer intensieve en langdurige trajecten van partnerorganisaties of het niet registreren van trajecten in het Cliëntvolgsysteem.

Het onthaal en de basisdienstverlening, de kerntaak van de werkwinkels, wordt door bijna een vierde van de personeelsleden opgenomen. Meestal worden beiden verzorgd door VDAB-consulenten. De deelname van andere werkwinkelpartners is eerder klein. Van de 316 onthaalconsulenten en consulenten basisdienstverlening zijn er vier consulenten van derdenorganisaties, elf van de steden en gemeenten, 6 van de OCMW's, één van de PWA-dienstenonderneming en 2 van het PWA.

De functie van vestigingsverantwoordelijke wordt minimaal in 62 procent van de werkwinkels door VDAB waargenomen. Daarbuiten zijn 6 PWA-beambten, 3 medewerkers van het PWA dienstenbedrijf, 4 OCMW-personeelsleden, 12 personeelsleden van de steden en gemeenten en één derdeconsulent ook vestigingsverantwoordelijke in een werkwinkel.

Samenvattend kan gesteld worden dat het overwicht van VDAB-personeelsleden duidelijk waarneembaar is in de frequentie waarmee zij de basisdienstverlening en de functie van vestigingsverantwoordelijke opnemen. Ook globaal genomen is

<sup>11</sup> De gegevens zijn gebaseerd op een databestand van de studiedienst van VDAB met alle intakegesprekken die in 2005 werden geregistreerd.

de VDAB veruit de meest omvangrijke partner in de werkwinkels. Zijn aanwezigheid is immers decretaal vereist. Bovendien is de VDAB regisseur van de geïntegreerde dienstverlening, de eerste pijler van de werkwinkel. Daarnaast is het opvallend dat de ruime aanwezigheid van trajectbegeleiders van buiten de VDAB weinig intakegesprekken door andere partners genereert. Blijkbaar is een intakegesprek zoals geregistreerd in het CVS-systeem geen inherente taak van de functie van trajectbegeleider in het bredere werkveld. Nu een overzicht verkregen werd van de samenstelling van de zorggebieden en het partnerschap, wordt het functioneren van de werkwinkels beoordeeld met klantenbereik als basiscriterium voor het functioneren van de basisdienstverlening (de eerste pijler van de werkwinkel).

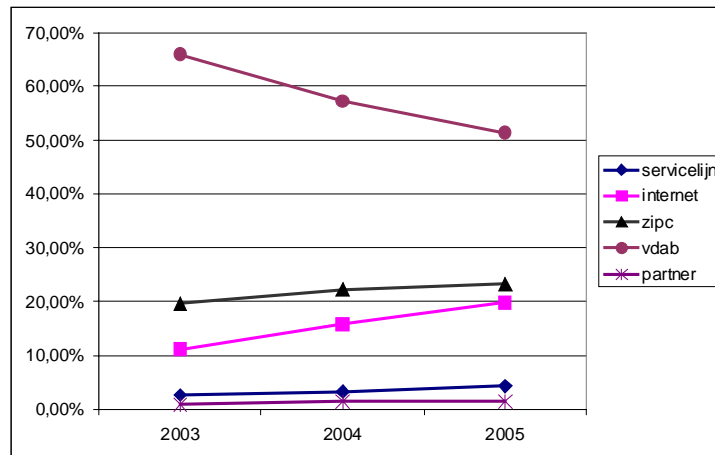
## **6. De rol van de werkwinkel bij de inschrijving van werkzoekenden**

De voorbije maanden werden heel wat inspanningen gedaan onder de vorm van reclamecampagnes om de werkwinkels aan werkzoekenden bekend te maken onder de slagzin 'alles over werk' en 'de eerste stap naar werk'. In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate werkzoekenden nu beroep doen op de dienstverlening die in de werkwinkel wordt aangeboden. Het bereik van werkzoekenden in de werkwinkel fungeert dan als een basiscriterium voor het functioneren ervan. Meer bepaald wordt nagegaan in welke mate de werkwinkel werkzoekenden bereikt bij de inschrijving als werkzoekende, een onderdeel van de universele basisdienstverlening, een taak die zoals net aangetoond vaak wordt opgenomen door VDAB-consulenten. Werkzoekenden kunnen gebruik maken van vijf kanalen om zich als werkzoekende te registreren: de servicelijn van VDAB, het internet, een VDAB-consulent, een partnerconsulent of de zelfinschrijvingspc's (ZIPC's). De laatste drie kanalen worden bijna uitsluitend aangeboden in de werkwinkel en zijn dus een proxy voor het feitelijke bereik in de werkwinkel. In deze paragraaf volgt een bespreking van de mate waarin werkzoekenden verschillende kanalen gebruiken en de plaats waar werkzoekenden zich inschrijven. De eenheid van analyse wordt dus gevormd door individuen.

### **6.1 Inschrijvingskanaal**

De verschillende kanalen weerspiegelen in zekere mate verschillen in de zelfredzaamheid van de cliënt. Zo kan bijvoorbeeld verwacht worden dat werkzoekenden die zich inschrijven via internet of de zelfbedieningstoestellen minder hulp nodig hebben dan werkzoekenden die zich inschrijven met behulp van een VDAB-consulent. Deze redenering gaat echter niet zomaar op. Ten eerste wordt in heel wat werkwinkels hulp geboden aan de ZIPC's door werkwinkelconsulenten. Ten tweede kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen inschrijvingen in de contactpunten of elders. Dit komt omdat in de contactpunten meestal geen ZIPC's

aanwezig zijn en er geen aansluiting is met de VDAB-server. In deze contactpunten kan mogelijk ondersteuning geboden worden door personeel, maar dit wordt niet geregistreerd. Het is dus onmogelijk om correct het feitelijke klantenbereik van de werkwinkels en contactpunten in kaart te brengen op basis van beschikbare data evenals de ondersteuning die geboden wordt door het personeel.



Bron: VDAB

**Figuur 2.2** Inschrijvingskanaal van werkzoekenden in percentages, 2003-2005

Figuur 2.2 geeft een overzicht van de mate waarin deze verschillende inschrijvingskanalen werden gebruikt door werkzoekenden tussen 2003 en 2005. Over de drie jaren heen daalt de rol van de VDAB-consulent bij de inschrijving met vijftien procent. Desondanks blijft de consulent van VDAB de belangrijkste rol spelen. In 2005 gebeurde de helft van de inschrijvingen nog steeds met behulp van een VDAB-consulent. De daling van de rol van de VDAB-consulent gaat gepaard met een verdubbeling van het gebruik van internet als inschrijvingskanaal. De stijging van het internetkanaal van 11 naar 20 procent kan te wijten zijn aan een verhoogde zelfredzaamheid van de werkzoekenden, een algemeen verhoogde toegankelijkheid van het internet, de verdere uitbreiding van de online-toepassingen van VDAB of een stijging van het aantal contactpunten. De data kunnen hierover geen uitsluitsel geven.

De servicelijn kent ook een opgang, al is die iets geringer. Mogelijk heeft dit te maken met de invoering van het gratis nummer in 2004. Wellicht speelt de servicelijn een belangrijkere rol bij minder complexe registraties en informatieve vragen in plaats van inschrijvingen. Bij 77 procent van de inschrijvingen via de servicelijn, gaat het dan ook om een herinschrijving. De rol van de partnerconsulent (niet-VDAB consulent) is zeer klein, maar groeit mee met de stijging van het aantal

operationele werkwinkels. Terwijl in 2003 0,8 procent van de inschrijvingen gebeurde met behulp van een partnerconsulent, steeg dit percentage tot 1,4 in 2004 en 2005. Het gebruik van de zelfinschrijvingspc's stijgt lichtjes tot 23 procent in 2005. Samengevat kan gesteld worden dat alle inschrijvingskanalen een verhoogd gebruik kennen over de twee jaren heen met uitzondering van de VDAB-consulent. Bij deze laatste geldt de omgekeerde beweging, maar de VDAB-consulent blijft niettemin de grootste rol spelen bij de inschrijving.

## 6.2 Plaats van inschrijving

Bovenstaande figuur houdt geen rekening met de plaats van inschrijving. Wellicht tonen deze cijfers dan ook een overschatting van de rol van de werkwinkel bij de inschrijving. Een deel van de inschrijvingen door VDAB-consulenten vindt immers ergens anders plaats zoals in de competentiecentra. Onderstaande tabel geeft een gedetailleerd overzicht van het inschrijvingskanaal en de plaats van inschrijving in 2005. In totaal gebeurde 65 procent van de inschrijvingen in de werkwinkel. Dit percentage is een weergave van het feitelijke klantenbereik in de werkwinkels in verhouding tot het potentiële bereik bij de inschrijvingen.

**Tabel 2.11** Overzicht van het inschrijvingskanaal en plaats van inschrijving, percentages, 2005, n=378 307

	VDAB (consulent)	Partner (consulent)	ZIPC	Internet (CP of elders)	Servicelijn	Totaal
In de ww's	40,99	1,37	22,46	0,00	0,00	64,82
Elders	10,27	0,00	0,81	19,88	4,22	35,18
Totaal	51,26	1,37	23,27	19,88	4,22	100%

Bron: eigen berekeningen

Van alle inschrijvingen gebeurt 24 procent via de ZIPC's of een partnerconsulent in de werkwinkel. De overige inschrijvingen in de werkwinkel worden ondersteund door een VDAB-consulent. Tien procent van de inschrijvingen met behulp van een VDAB-consulent vindt niet in de werkwinkel plaats. Een aantal locaties, wellicht competentiecentra of andere VDAB-kantoren, hebben ook zelfinschrijvingspc's, waar een percentage van de inschrijvingen plaatsvindt.

Bij inschrijvingen via de ZIPC's is het goed mogelijk dat de onthaalconsulent van de werkwinkel de cliënt wegwijs heeft gemaakt in Dossiermanager. Veel acties in de universele basisdienstverlening worden echter niet geregistreerd. Het is onmogelijk de informatieve en ondersteunende rol van de onthaalconsulent op basis van de beschikbare bronnen in kaart te brengen. Hetzelfde geldt voor de rol van de contactpunten en de ondersteuning die hier mogelijk geboden wordt. In totaal

gebeurt 43 procent van de inschrijvingen aan de ZIPC's of via internet. Minder dan de helft van de werkzoekenden schrijft zich dus mogelijk op redelijk zelfstandige basis in.

Voorgaande analyse hield uiteraard enkel rekening met inschrijvingen van werkzoekenden, waarvan de werkwinkel in hun buurt reeds operationeel was. Wanneer gekeken wordt naar de inschrijvingskanalen die werkzoekenden gebruiken, wanneer de werkwinkel in hun zorggebied nog niet of pas heel recent operationeel was in 2005, wordt een ander beeld verkregen. Het gaat om 30 515 observaties. De rol van de VDAB-consulent stijgt dan van 51 procent naar 61 procent. Van deze 61 procent schreef 27 procent zich in in een andere werkwinkel en 34 procent schreef zich in in een al langer bestaande VDAB-locatie (ook al is die op grotere afstand van de woonplaats van de werkzoekende gelegen). Het gebruik van de ZIPC's daalt dan met 16 procent en het gebruik van de servicelijn stijgt met zes procent tot bijna 10 procent. Het gebruik van internet wijzigt daarentegen niet. De contactpunten spelen dus wellicht geen grotere opvangsrol bij niet-operationele werkwinkels en werkzoekenden gaan niet meer gebruik maken van zelfredzame tools. De werkzoekende richt zich eerder op de plaats waar de dienstverlening voorheen werd aangeboden of een meer verder gelegen werkwinkel, ook al is de afstand daartoe groter.

**Tabel 2.12** Inschrijvingsplaats van werkzoekenden ingedeeld naar het al dan niet operationeel zijn van de werkwinkel in het zorggebied van de werkzoekende, n=408 822, 2005

	Ww in het zorggebied operationeel	(Nog) geen werkwinkel in het zorggebied
In de werkwinkel	65%	27%
Elders	35%	73%
Totaal %	100,00	100,00
Totaal n	378 307	30 515

Bron: eigen berekeningen

Samengevat kan dus gesteld worden dat de rol van de werkwinkel belangrijk is en blijft bij de inschrijving van werkzoekenden. De VDAB-consulent speelt de belangrijkste rol, vervolgens de zelfinschrijvingspc's en internet. Een daling van de rol van de VDAB-consulent gaat gepaard met een stijging van het gebruik van internet en de ZIPC's als inschrijvingskanaal. Twee belangrijke zaken kunnen niet in kaart worden gebracht, namelijk acties van consulenten aan de ZIPC's en de rol van de contactpunten (internet) bij de inschrijving van werkzoekenden. Toch kan worden geconcludeerd dat een aanzienlijk deel van de werkzoekenden zich zelfstandig inschrijft, maar meer dan de helft heeft nood aan ondersteuning. Wanneer de werkwinkel uit het zorggebied van de werkzoekende nog niet operationeel is,



gaan werkzoekenden relatief minder naar een verder gelegen werkwinkel en vallen ze terug op een vroegere locatie.

## **7. De rol van de werkwinkel bij de inschrijving van kansengroepen**

De VDAB heeft een ruim aanbod aan multimediatools ontwikkeld voor werkzoekenden, om zonder tussenkomst van een consulent gericht op zoek te kunnen gaan naar werk. Onderliggende redenering luidt dat wanneer zelfredzamen deze instrumenten gebruiken, er bij de consulenten meer tijd vrij komt voor hulpbehoevenden. Dit maakt het moeilijk te beoordelen binnen welke grenzen een werkwinkel klanten moet bereiken om goed te functioneren. Nochtans blijken werkzoekenden in zelfredzame bemiddelingstrajecten minder goede uitstroombepalingen te kennen dan werkzoekenden in intensievere begeleidingstrajecten (VDAB, 2006).

De scholingsgraad wordt vaak gebruikt als een proxy voor de zelfredzaamheid van een cliënt. Zo blijken hooggeschoolden meer gebruik te maken van de ZIPC's. Laaggeschoolden maken dan weer meer gebruik van de hulp van een consulent (Janssen, 2006). In deze paragraaf wordt aangetoond of de zelfredzaamheid van een cliënt een invloed heeft op het inschrijvingskanaal en de plaats van inschrijving. Individuele kenmerken die bij deze analyse worden betrokken zijn het scholingsniveau, arbeidsgehandicapt zijn, de categorie werkzoekende, nationaliteit, leeftijd en geslacht. Daarnaast wordt eveneens een onderscheid gemaakt tussen werkzoekenden die zich herinschrijven en nieuwe werkzoekenden (waaronder schoolverlaters). Mogelijk speelt bij deze laatste groep immers een element van bekendheid van de werkwinkel.

### **7.1 Inschrijvingskanaal**

In tabel 2.13 wordt het bereik van werkzoekenden bij de inschrijving vergeleken naargelang het inschrijvingskanaal en de individuele kenmerken van werkzoekenden.

**Tabel 2.13** Inschrijvingskanaal vergeleken volgens 7 individuele kenmerken, rijpercentages, 2005, N=378 307

Individuele variabelen	Categorie	ZIPC	Partner	VDAB	Internet	Servicelijn	Totaal %	Totaal n
Scholingsniveau	Laag	22,35	2,17	64,41	8,67	2,40	100,00	153 266
	Midden	28,68	1,21	47,98	18,37	3,76	100,00	142 815
	Hoog	22,51	0,60	28,29	42,41	6,20	100,00	82 226
Categorie werkzoekende	Leefloners	4,37	9,50	84,48	0,61	1,04	100,00	6 843
	Nwwz	27,67	0,97	50,43	17,56	3,37	100,00	298 245
	Wwz	13,49	1,56	43,96	34,96	6,03	100,00	51 585
	Andere	18,20	5,42	53,79	18,32	4,27	100,00	21 634
Arbeidsgehandicapt	Ja	20,40	6,53	65,14	6,070	1,86	100,00	24 455
	Neen	25,08	1,11	49,34	20,60	3,87	100,00	353 852
Geslacht	Mannen	25,68	1,55	51,88	17,79	3,11	100,00	186 137
	Vrouwen	23,89	1,38	48,89	21,49	4,35	100,00	192 170
Leeftijd	< 25 jaar	29,23	1,07	37,57	28,43	3,71	100,00	152 313
	25 - 40 jaar	23,74	1,59	54,83	15,96	3,89	100,00	145 837
	≥ 40 jaar	18,20	1,97	66,54	9,76	3,53	100,00	80 157
Herinschrijving	Ja	22,48	1,66	56,38	15,68	3,81	100,00	287 535
	Neen	32,04	0,85	31,29	32,29	3,53	100,00	90 772
Nationaliteit	Belg	25,60	1,41	48,14	20,94	3,91	100,00	343 478
	Andere EU	22,90	1,56	59,95	12,38	3,21	100,00	13 307
	Niet-EU	12,69	2,31	79,91	3,77	1,31	100,00	21 522
Totaal		23,27	1,37	51,26	19,88	4,22	100,00	378 307

Bron: VDAB

1. De hogeschoolden en de werkende werkzoekenden maken het meest gebruik van de *servicelijn* om zich in te schrijven. Daarnaast valt op dat kansengroepen zoals allochtonen (niet-EU), arbeidsgehandicapten en leefloners het minst gebruik maken van de servicelijn.
2. Van de *zelfbedieningstoestellen* wordt het meest gebruik gemaakt door de middengeschoolden, de niet-werkende werkzoekenden, jongeren, nieuw ingeschreven werkzoekenden en werkzoekenden met de Belgische nationaliteit. Leefloners, allochtonen (niet-EU) en werkende werkzoekenden maken het minst gebruik van de zelfbedieningstoestellen. Nochtans wordt in heel wat werkwinkels hulp geboden aan de ZIPC's.
3. Laaggeschoolden, leefloners, arbeidsgehandicapten, werkzoekenden afkomstig uit de categorie 'andere' en allochtonen (niet-EU) worden het meest door een *partnerconsulent* ingeschreven. Dit lijkt logisch aangezien partnerconsulenten meestal de begeleiding van kansengroepen op zich nemen.
4. Globaal genomen gebeurt de helft van de inschrijvingen met behulp van een *VDAB-consulent*. Ook hier zijn het vooral kansengroepen die zich op deze hulp beroepen namelijk laaggeschoolden, leefloners, arbeidsgehandicapten, oudere werkzoekenden ( $\geq 40$  jaar) en allochtonen. Daarentegen maken hogeschoolden, werkende werkzoekenden, jongeren en nieuw ingeschreven werkzoekenden minder frequent gebruik van hun ondersteuning.
5. Waar de hogeschoolden, werkende werkzoekenden, jongeren, nieuw ingeschrevenen en Belgen minder ondersteuning nodig hebben van een VDAB-consulent, zien we dat deze categorieën werkzoekenden wel meer gebruik maken van het *internet* als inschrijvingskanaal. Daartegenover staat dat internet zelden gebruikt wordt als inschrijvingskanaal door laaggeschoolden, leefloners, arbeidsgehandicapten, oudere werkzoekenden en allochtonen.

Samengevat kan gesteld worden dat de groepen hogeschoolden, werkende werkzoekenden, nieuw ingeschrevenen, jongeren en Belgen meer gebruik maken van inschrijvingskanalen, die zich (deels) beroepen op de zelfredzaamheid van de cliënt. Kansengroepen zoals ouderen, allochtonen, laaggeschoolden, leefloners en arbeidsgehandicapten zullen sneller de hulp van een partner- of VDAB-consulent inroepen. Ook bij de inschrijving van werkzoekenden is de digitale kloof zoals verwacht duidelijk merkbaar.

## 7.2 Plaats van inschrijving

Tabel 2.14 toont verschillen in klantenbereik naargelang individuele kenmerken en de plaats van inschrijving.

**Tabel 2.14** Plaats van inschrijving vergeleken volgens 7 individuele kenmerken, rijpercentages, 2005, N=378 307

Variabele	Categorie	In ww	Elders	Totaal rijpercent.	Totaal n
Scholingsniveau	Laag	79,22	20,78	100,00	153 266
	Midden	70,04	29,96	100,00	142 815
	Hoog	45,11	54,89	100,00	82 226
Categorie werkzoekende	Leefloners	75,41	24,59	100,00	6 843
	Nwwz	71,06	28,94	100,00	298 245
	Wwz	51,36	48,64	100,00	51 585
	Andere	69,11	30,89	100,00	21 634
Arbeidsgehandicapt	Ja	82,49	17,51	100,00	24 455
	Neen	67,36	32,64	100,00	353 852
Geslacht	Mannen	69,84	30,16	100,00	186 137
	Vrouwen	66,89	33,11	100,00	192 170
Leeftijd	< 25 jaar	61,24	38,76	100,00	152 313
	25 - 40 jaar	70,68	29,32	100,00	145 837
	≥ 40 jaar	77,57	22,43	100,00	80 157
Herinschrijving	Ja	71,86	28,14	100,00	287 535
	Neen	57,19	42,81	100,00	90 772
Nationaliteit	Belg	67,67	32,33	100,00	343 478
	Andere EU	76,20	23,80	100,00	13 307
	Niet-EU	74,29	25,71	100,00	21 522
Totaal		64,82	35,18	100,00	378 307

Bron: eigen berekeningen

Ongeveer de helft van de hooggeschoolden en werkende werkzoekenden schrijft zich in de werkwinkel in (resp. 45 en 51 procent). Van de overige groepen schrijft meer dan 60 procent zich in de werkwinkel in. De arbeidsgehandicapten spannen de kroon met 82 procent. Met de komst van de werkwinkels biedt ATB zijn dienstverlening dan ook bijna uitsluitend in de werkwinkel aan. Jongeren en nieuw ingeschreven werkzoekenden schrijven zich relatief minder frequent in de werkwinkel in dan kansengroepen (respectievelijk 61,24 en 57,19 procent bereik in vergelijking met 64,82 procent).

Dat de hooggeschoolden en de werkende werkzoekenden minder naar de werkwinkel komen om zich in te schrijven is niet verwonderlijk omwille van de volgende twee redenen. Ten eerste zijn de werkwinkels vaak niet open op uren waarop werknemers vrij zijn. Uit vorig onderzoek blijkt dan ook dat werkende werkzoekenden significant minder tevreden zijn over de openingsuren van de werkwinkel (Struyven & De Cuyper, 2004c). Ten tweede zijn werkende werkzoekenden en hooggeschoolden ook meer vertrouwd met het internet. Terwijl 79 procent van de hooggeschoolden en 65 procent van de werknemers minstens eenmaal per week gebruik maakt van het internet, bedragen deze percentages slechts 34 en 39 procent bij respectievelijk de laaggeschoolden en de werklozen (Steunpunt, 2005). Met betrekking tot het gebruik van de VDAB-website worden deze bevindingen voor de hooggeschoolden en de werkende werkzoekenden bevestigd

(Janssen, 2006). Werknemers krijgen op hun werk vaker de gelegenheid om internet te gebruiken en zij beschikken wellicht ook vaker over een internetconnectie thuis.

De nieuw ingeschrevenen en de jongeren zijn twee andere groepen werkzoekenden die de werkwinkels minder frequenteren. Heringeschrevenen blijken sneller hun weg naar de werkwinkel te vinden dan nieuw ingeschrevenen. Het lijkt alsof hier een element van bekendheid van VDAB en de werkwinkel speelt. Onder de groep nieuw ingeschrevenen bevinden zich wel 38% jongeren. Hierdoor treedt de groep nieuw ingeschrevenen mogelijk als meer zelfredzaam naar voor.

Een mogelijke verklaring van deze bevindingen is dat deze relatief zelfredzame werkzoekenden zich meer dan anderen tot de contactpunten wenden om zich in te schrijven. Echter, studies tonen aan dat deze zelfredzame werkzoekenden vaker dan anderen thuis of op het werk over een internetconnectie beschikken. Dit werpt dan ook een ander licht op de vraag of het wenselijk is een contactpunt met personeel te ondersteunen. Werkzoekenden die thuis geen connectie hebben, zijn wellicht ook minder vertrouwd met internet en hebben meer hulp nodig. Wanneer in een contactpunt enkel een pc geplaatst wordt zonder begeleiding, zal er door de kansengroepen alvast minder gebruik van gemaakt worden. Ondanks dat de meer zelfredzamen zich minder naar de werkwinkel verplaatsen, schrijft nog steeds de helft van deze groep zich in de werkwinkel in. De zelfredzaamheid van werkzoekenden mag dus in geen geval overschat worden. Nu een beeld verkregen werd van de werkzoekenden die het meest nood hebben aan ondersteuning in de werkwinkels en contactpunten, wordt het klantenbereik of -gebruik in verband gebracht met organisatorische en ruimtelijke kenmerken van de werkwinkels en hun zorggebieden. Het is immers mogelijk dat sommige werkwinkels er beter dan andere in slagen om hun cliënteel te bereiken.

## **8. De rol van omgevings- en werkwinkelkenmerken in het bereik van werkzoekenden**

In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate de feitelijke spreiding, het functioneren van de werkwinkels, geoperationaliseerd als het klantenbereik, beïnvloedt. Het gebruik van een werkwinkel voor de inschrijving wordt gekoppeld aan individuele en omgevingskenmerken. De gebruikte variabelen ter operationalisering van deze concepten volgen hieronder:

1. Onder de *omgevingskenmerken en de feitelijke spreiding* vallen de omvang van het doelpubliek, de kenmerken van het doelpubliek, de categorie zorggebied, de graad van verstedelijking van de gemeente waarin de werkwinkel gevestigd is en de provincie waartoe het zorggebied behoort.

2. Onder de *individuele kenmerken* vallen de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel en de vervoersmogelijkheden van de cliënt.
3. Daarnaast gaat ook aandacht naar de rol van de *opvangcapaciteit* van de werkwinkel bij de inschrijving, geoperationaliseerd als het aantal organisaties per werkwinkel, het aantal personeelsleden en de permanentie van de dienstverlening.

De variabele feitelijk klantenbereik van een werkwinkel kent een gemiddelde van 68,97 procent met een standaarddeviatie van 11,55 procent. De minimumwaarde is 9,38 procent en de maximumwaarde 88,10 procent. Een zestal werkwinkels scoren zeer laag met een bereik bij de inschrijving van minder dan de helft van de werkzoekenden. Bijlage 2 bevat een overzicht van het bereik per werkwinkel.

### 8.1 Individuele kenmerken

Hoe laagdrempelig of nabij moet een werkwinkel zijn, opdat werkzoekenden er maximaal van de dienstverlening gebruik maken? Zowel grote als kleine werkwinkels hebben voor- en nadelen. Bij een fijnmazige spreiding van werkwinkels is de afstand tot de werkwinkel korter. Wanneer geopteerd wordt om enkel grote werkwinkels in te richten, kunnen de kosten dan weer gedrukt worden en kan een permanente dienstverlening beter worden gegarandeerd. Meer specifiek richt deze vraag zich tot de zorggebieden, die meerdere gemeenten bedienen vanuit één punt. Bij de clustergebieden kan verwacht worden dat werkzoekenden, woonachtig in de gemeenten grenzend aan deze van de werkwinkel, meer inspanningen moeten leveren om tot in de werkwinkel te geraken. Vervoersmogelijkheden van cliënten kunnen dan een rol spelen in het bereik van de werkwinkel. De gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel is een proxy voor de afstand die werkzoekenden moeten afleggen om tot in de werkwinkel te geraken. De variabele gemeentelijke aanwezigheid is een dummyvariabele, die aangeeft of de werkzoekende al dan niet woonachtig is in de (fusie)gemeente waar de werkwinkel gevestigd is.

**Tabel 2.15** Inschrijvingsplaats volgens de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel, percentages, 2005, n=378 307

Percentage bereik	Gemeentelijke aanwezigheid	
	Neen	Ja
Niet in de werkwinkel	38,30	29,36
In de werkwinkel	61,70	70,64
Totaal (%)	100,00	100,00
Totaal (n)	97 284	281 023

$\chi^2=2667,57$ ,  $df=1$ ,  $p<0.0001$

Bron: eigen berekeningen

Van de 378 307 werkzoekenden uit het bestand woont 25,72 procent in een gemeente zonder werkwinkel. Van de werkzoekenden uit het bestand woont een op vier dus niet in de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel, maar mogelijk wel in de nabijheid van een contactpunt. In totaal schreef 68,97 procent van de werkzoekenden zich in de werkwinkel in. Van de werkzoekenden, die in een gemeente zonder werkwinkel wonen, schrijft 61,7 procent zich in de werkwinkel in. Voor de werkzoekenden die wel in een gemeente met een werkwinkel wonen, bedraagt dit percentage 70,64 procent. Dit verschil van negen procent wordt ook significant bevonden met een chikwadraattoets ( $\chi^2=2667,57$ ,  $df=1$ ,  $p<0.0001$ ). Werkzoekenden, die in een gemeente zonder werkwinkel wonen, schrijven zich dus vaker op andere plaatsen in zoals thuis of in de contactpunten.

Mogelijk heeft deze bevinding te maken met de vervoersmogelijkheden van de cliënt. Verwacht kan worden dat werkzoekenden, die over een wagen of een rijbewijs beschikken zich makkelijker naar de werkwinkel kunnen begeven. Het tegenovergestelde verband wordt echter gevonden. Er zijn meer werkzoekenden zonder auto ( $\chi^2=647,69$ ,  $df=1$ ,  $p<0,01$ ) of zonder rijbewijs ( $\chi^2=1321,76$ ,  $df=1$ ,  $p<0.01$ ), die zich in de werkwinkel inschrijven. Deze bevinding wordt ook bevestigd, wanneer gecontroleerd wordt voor de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel. Hiervoor kan niet meteen een eenduidige verklaring gegeven worden. Mogelijk heeft dit te maken met de mate waarin de gemeente met werkwinkel een centrumfunctie vervult voor de andere gemeenten uit het zorggebied. Wanneer werkzoekenden uit een randgemeente zich niet richten op de gemeente waar de werkwinkel gevestigd is voor bijvoorbeeld handelsdiensten, kan de werkwinkel een lager klantenbereik kennen. Andere mogelijke verklaringen zijn de onbekendheid van de werkwinkel, de mentale drempel of de wijze waarop vervoersmogelijkheden in Dossiermanager worden geregistreerd. Er zijn immers maar twee antwoordmogelijkheden namelijk wel of niet over een wagen beschik-

ken. Of werkzoekenden gebruik maken van het openbaar vervoer of de fiets kan niet worden geregistreerd.<sup>12</sup> Uit de studie van Stuyck en Van Hecke (2006) blijkt het echter niet altijd eenvoudig te zijn om een werkwinkel in te planten op een plaats die voor alle werkzoekenden uit het zorggebied goed bereikbaar is.

Voor de basisdienstverlening kan een werkzoekende in elke werkwinkel terecht. Voor de trajectbegeleiding daarentegen kan de werkzoekende doorgaans enkel terecht in de werkwinkel van het zorggebied waartoe hij behoort. Wanneer blijkt dat de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel een rol speelt bij het klantenbereik in de trajectbegeleiding, is een geografische schaalvergroting van het zorggebied vanuit het standpunt van de werkzoekende niet wenselijk. Onderstaande tabel toont het percentage intakegesprekken dat in de werkwinkel plaatsvindt, ingedeeld naar de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel voor de werkzoekende. Verwacht kan worden dat de gemeentelijke aanwezigheid geen rol speelt bij werkzoekenden die verplicht worden opgeroepen door VDAB, de preventief en curatief gelabelden, maar wel bij werkzoekenden die spontaan een traject aanvragen. Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen spontane en verplichte trajecten.

**Tabel 2.16** Percentage intakegesprekken ingedeeld naar de labelling van de werkzoekende (spontaan versus verplicht) en de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel, n=71 326, 2005

Labelling	Gemeentelijke aanwezigheid		N	%
	Neen	Ja		
Spontaan	22,16	77,84	23 978	100,00
Verplicht	29,38	70,62	47 348	100,00
Totaal	26,95	73,05	71 326	100,00
Percentage NWWZ*	24,56	75,45	235 241	100,00

$\chi^2=421,00$  DF=1,  $p<0,0001$

\* percentage van de totale Vlaamse populatie NWWZ.

Bron: eigen berekeningen

Tabel 2.16 toont verschillen in het bereik van de spontaan en verplicht gelabelden in de trajectbegeleiding naar de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel voor de werkzoekende. Er zijn procentueel gezien bij de werkzoekenden, die in een gemeente zonder werkwinkel wonen, meer verplicht gelabelden in traject dan spontaan gelabelden. Een chikwadraattoets toont dat deze bevindingen ook signi-

<sup>12</sup> Het is ook mogelijk dat werkzoekenden niet eerlijk zijn bij het invullen van de vervoersmogelijkheden en op deze wijze de resultaten vertekenen. Met de automatische vacaturematching kunnen werkzoekenden immers menen opgeroepen te worden voor vacatures verder van de woonplaats, wanneer ze registreren dat ze over een wagen te beschikken.



ficant zijn. Werkzoekenden, die in een gemeente zonder werkwinkel wonen, zullen minder snel spontaan een traject aanvragen dan werkzoekenden die wel in een gemeente met werkwinkel wonen. Deze bevinding doet nadenken over de laagdrempeligheid van de werkwinkels. Ongeveer een vierde van alle niet-werkende werkzoekenden woont in een gemeente zonder werkwinkel en wendt zich dus ook minder snel tot de werkwinkel. De gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel speelt dus niet enkel een rol in het bereik bij de basisdienstverlening, maar ook in het bereik van werkzoekenden die spontaan een traject aanvragen.

## 8.2 De invloed van omgevings- en werkwinkelkenmerken

Om na te gaan in welke mate het klantenbereik beïnvloed wordt door omgevings- en werkwinkelkenmerken werden bivariate correlaties tussen het bereik en deze kenmerken berekend zoals weergegeven in tabel 2.17.

**Tabel 2.17** Correlatiematrix van het bereik met omgevings- en werkwinkelkenmerken, 2005, n=123

	Bereik	% nwwz aanw.	Pi	n gem	n ww	n org	n pers.	% vast
Bereik	1,00							
% nwwz aanw.	0,241**	1,00						
Pi	n.s.	n.s.	1,00					
n gem	-0,199*	-0,595**	n.s.	1,00				
n ww	n.s.	0,331**	-0,312**	0,214*	1,00			
n org	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	1,00		
n pers.	n.s.	n.s.	0,827**	n.s.	n.s.	0,480**	1,00	
% vast	n.s.	n.s.	0,222*	n.s.	-0,235*	n.s.	0,215*	1,00

\* variabelen in volgorde van verschijning: percentage bereik (bereik), percentage van de populatie NWWZ dat in een gemeente met werkwinkel woont (% nwwz aanw.), potentiaalindicator van de werkwinkel (pi), aantal gemeenten per zorggebied (n gem), aantal werkwinkels per zorggebied (n ww), aantal organisaties per werkwinkel (n org), aantal personeelsleden per werkwinkel (n pers.) en percentage van het personeel dat de werkwinkel als vaste werkplek heeft (% vast).

\*\* p<0,01; \* p<0,05; n.s. niet significant.

Bron: eigen berekeningen

### 8.2.1 De opvangcapaciteit van een werkwinkel

Opvallend is dat de opvangcapaciteit van een werkwinkel, geen invloed heeft op het klantenbereik. Het aantal personeelsleden per werkwinkel hangt wel bijna perfect samen met de potentiaalindicator van de werkwinkel ( $\rho=0,827$ ,  $p<0,01$ ). Daarnaast valt op dat de permanentie van een werkwinkel, geoperationaliseerd als het percentage personeelsleden dat de werkwinkel als vaste werkplek heeft, negatief samenhangt met het aantal werkwinkels per zorggebied ( $\rho=-0,235$ ,  $p<0,05$ ) en positief correleert met de potentiaalindicator of de omvang van het doelpubliek

( $p=0,222$ ,  $p<0,05$ ). Wat de extra werkwinkels betreft wordt dus wel een probleem vastgesteld met de permanentie van de dienstverlening en de personeelsbezetting, ook voor de andere werkwinkel uit het zorggebied. Dit probleem is evenwel niet van deze aard dat het klantenbereik erdoor beïnvloed wordt. De afwezige relatie tussen de personeelsbezetting en het klantenbereik heeft mogelijk te maken met de wijze waarop de personeelsbezetting werd geoperationaliseerd. Bij de berekening werd immers enkel rekening gehouden met het totaal aantal personeelsleden, alhoewel zij niet allen rechtstreeks bij de inschrijving betrokken hoeven te zijn.

### 8.2.2 De gemeentelijke aanwezigheid en extra werkwinkels

De gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel kan zowel op individueel als op geaggregeerd niveau worden bekeken. Op omgevingsniveau kan de gemeentelijke aanwezigheid geoperationaliseerd worden als het percentage NWWZ van een werkwinkelpopulatie dat in een gemeente met werkwinkel woont en het aantal gemeenten dat een zorggebied omvat. Van alle kenmerken in tabel 2.17 blijken de variabelen met betrekking tot de gemeentelijke aanwezigheid als enige variabelen significant te correleren met het klantenbereik in de werkwinkel. Het klantenbereik daalt dus wanneer het zorggebied zich verder uitstrekt over meerdere gemeenten en werkzoekenden een grotere afstand tot de werkwinkel moeten afleggen. Het klantenbereik daalt ook wanneer het percentage werkzoekenden uit het zorggebied, dat in een gemeente zonder werkwinkel woont, stijgt. De invloed van de gemeentelijke aanwezigheid is dus zo groot, dat ze ook op geaggregeerd niveau wordt teruggevonden. Mogelijk stelt zich hier een probleem van de indeling van de zorggebieden. In tabel 2.18 wordt een overzicht gegeven van de werkwinkels waar minder dan de helft van de niet-werkende werkzoekenden in gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel woont. Het gaat om 31 werkwinkels. In de kolom ernaast wordt het aantal werkwinkels, het aantal gemeenten in het zorggebied en het bereik weergegeven. Uit de tabel blijkt dat 19 van de 31 (d. i. bijna twee op drie) werkwinkels een klantenbereik kennen dat lager ligt dan het gemiddelde klantenbereik namelijk 68,97%.

**Tabel 2.18** Werkwinkels waar minder dan 50 procent van de populatie NWWZ in een gemeente met werkwinkel woont, percentage bereik, aantal gemeenten en werkwinkels in het zorggebied, 2005, n=31

Werkwinkel	Zorggebied	Aantal NWWZ	% aanwezigheid	% bereik	n gem in zorg	n ww in zorg
Haacht	Haacht	1 730	19,94	48,02	5	1
Gooik*	Gooik	796	20,23	-	6	1
Wijnegem	Wijnegem	1 017	20,45	60,26	4	2
Zomergem	Zomergem	960	22,81	69,19	4	1
Borgloon	Borgloon	1 753	23,16	64,82	5	1
Tielt	Tielt	1 728	28,30	74,59	7	1
Liederkerke	Liederkerke	1 291	30,29	71,59	4	1
Herentals	Groot-Herentals	3 764	31,70	59,92	7	1
Rupel	Rupel	2 149	32,71	67,82	6	1
Diksmuide	Diksmuide	1 289	32,82	63,83	5	1
Gistel	Gistel	1 006	34,20	64,10	3	1
Herk-de-Stad	Herk-de-Stad	1 232	34,33	68,22	3	1
Londerzeel	Londerzeel	1 073	34,67	65,78	3	1
Deinze	Deinze	2 041	35,77	64,75	6	1
Kontich	Kontich	1 488	36,09	46,56	4	1
Arendonk*	Arendonk	1 244	36,25	-	4	1
Bree	Bree	1 495	37,66	67,53	3	1
Neerpelt	Neerpelt	1 753	38,10	71,21	3	1
Koksijde	Koksijde	1 581	39,34	76,70	5	2
Zottegem	Zottegem	1 609	40,65	59,86	5	2
Vilvoorde	Vilvoorde	3 998	41,12	74,76	6	1
Tervuren*	Midden-Brabant	1 057	41,15	-	5	2
Zoersel	Malle	1 175	42,21	56,34	3	1
Beersel*	Beersel	1 437	42,45	-	4	1
Hoogstraten	Hoogstraten	1 080	44,07	55,35	3	1
Dedriebeken	Dedriebeken	663	45,55	28,34	3	1
Asse	Asse	2 039	46,15	71,10	4	1
Westerlo	Westerlo	1 868	46,52	59,46	3	1
Landen	Z-O-Hageland	1 107	47,06	70,01	5	2
Oudenaarde	Oudenaarde	1 763	48,67	67,16	7	1
Merelbeke	Merelbeke	1 173	49,02	58,34	3	1

\* Werkwinkel nog niet of pas recent operationeel.

Bron: eigen berekeningen

Van de 121 zorggebieden zijn er in totaal 16 regio's met 2 werkwinkels en 2 zorggebieden met drie werkwinkels. Bij deze 20 'extra' werkwinkels (zie paragraaf 3.2) is de gemeentelijke aanwezigheid steeds 100 procent. Het is opvallend dat van de overige 16 zorggebieden er vijf terug te vinden zijn in tabel 2.18. Mogelijk werd lokaal beslist een extra werkwinkel op te richten, omdat de afstand voor een deel van de werkzoekenden te groot is. Daar staat echter wel tegenover dat deze extra werkwinkels steeds een te geringe populatie werkzoekenden bedienen zoals weergegeven in tabel 2.19. Dit kan de permanentie van de dienstverlening in het gedrang brengen.

**Tabel 2.19** Potentiaalindicator en bereik per werkwinkel van zorggebieden met meerdere werkwinkels, 2005, n=36\*

Werkwinkel	Zorggebied	Type ww	Bereik (%)	Potentiaalindicator
Beringen	Beringen	Werkwinkel	80,05	4 006
Leopoldsburg	Beringen	Ex-PLOT	85,94	1 449
Bilzen	Bilzen	Werkwinkel	71,80	2 637
Hoeselt	Bilzen	Ex-PLOT	57,94	710
Eeklo	Eeklo	Werkwinkel	71,62	3 514
Maldegem	Eeklo	Ex-PLOT	84,20	1 520
Harelbeke	Harelbeke	Werkwinkel	73,83	2 186
Kuurne	Harelbeke	Ex-PLOT	74,18	836
Houthal.-Helchteren	Houthal.-Helcht.	Werkwinkel	75,31	3 285
Zonhoven	Houthal.-Helcht.	Eigen initiatief	73,81	1 660
Kalmthout	Kalmthout	Werkwinkel	62,95	991
Essen	Kalmthout	Ex-PLOT	66,91	1 050
Wuustwezel	Kalmthout	Ex-PLOT	69,46	1 054
Bornem	Klein-Brabant	Werkwinkel	68,16	1 589
Puurs	Klein-Brabant	Ex-PLOT	75,18	846
Koksijde	Koksijde	Werkwinkel	76,70	3 584
Veurne	Koksijde	Ex-PLOT	76,06	843
Menen	Menen	Werkwinkel	82,79	2 901
Wervik	Menen	Ex-PLOT	78,45	1 377
Oostkamp	Oostkamp	Werkwinkel	74,63	1 320
Zedelgem	Oostkamp	Ex-PLOT	70,00	1 360
Beernem	Oostkamp	Eigen initiatief	60,26	740
Roeselare	Roeselare	werkwinkel	71,30	6 228
Hooglede	Roeselare	Ex-PLOT	66,39	481
Turnhout	Turnhout	Werkwinkel	70,81	6 294
Beerse	Turnhout	Ex-PLOT	71,80	1 216
Wevelgem	Wevelgem	Werkwinkel	72,70	1 994
Ledegem	Wevelgem	Ex-PLOT	78,57	465
Wijnegem	Wijnegem	Werkwinkel	60,26	2 337
Schilde	Wijnegem	Ex-PLOT	50,92	1 139
Zottegem	Zottegem	Werkwinkel	59,86	3 454
Brakel	Zottegem	Ex-PLOT	9,38	832
Landen	Z-O-Hageland	Werkwinkel	70,08	2 404
Zoutleeuw	Z-O-Hageland	Ex-PLOT	72,42	539
Zwevegem	Zwevegem	Werkwinkel	74,20	1 578
Avelgem	Zwevegem	Ex-PLOT	85,00	697

\* De werkwinkels uit het zorggebied Midden-Brabant (werkwinkel Tervuren en Kortenberg) zijn niet opgenomen in de tabel, omdat deze nog niet of pas recent operationeel zijn.

Bron: eigen berekeningen

Geen enkel van de extra werkwinkels bereikt de vooropgestelde minimumnorm van 1 920 eenheden voor de oprichting van een werkwinkel. Van de geplande werkwinkels bereiken vier werkwinkels de norm niet: Kalmthout (pi=991), Oostkamp (pi=1 320) – twee werkwinkels uit zorggebieden met drie gemeenten en drie werkwinkels – Bornem (pi=1 589) en Zwevegem (pi=1 578). Wanneer de extra werkwinkel uit hun zorggebied zou wegvallen, behalen zij wel de minimumnorm. De extra werkwinkels maken de afstand tot de werkwinkel voor de werkzoekenden wel kleiner. Hoewel het aantal werkwinkels in een zorggebied geen invloed heeft op het klantenbereik, correleert het aantal werkwinkels in een zorggebied

wel sterk met de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel. De gemeentelijke aanwezigheid heeft dan weer wel een significante invloed op het bereik van werkzoekenden in de basisdienstverlening. Tien van de 36 werkwinkels kent een klantenbereik dat lager ligt dan het gemiddelde (68,97%).

### 8.2.3 Categorieën zorggebieden, verstedelijkingsgraad en provincies

In de volgende tabel wordt nagegaan of er verschillen in klantenbereik zijn naar gelang de categorieën zorggebieden. Deze hangen deels samen met de verstedelijking van de gemeente waarin een werkwinkel gevestigd is. De verschillende categorieën zorggebieden zijn de intrastedelijke zorggebieden, de gemeentelijke zorggebieden, intergemeentelijke zorggebieden met en zonder extra werkwinkels. Tabel 2.20 toont de verschillen in bereik tussen deze zorggebieden.

**Tabel 2.20** Rangorde, Wilcoxon-scores en gemiddeld percentage bereik van werkwinkels naar categorie zorggebied, 2005, n=123

Categorie zorggebied	Aantal werkwinkels	Rangorde	Wilcoxon-score	Gemiddeld % bereik
Intrastedelijk	9	4	44,44	66,84
Gemeentelijk	20	1	80,95	74,20
Intergem. met >1 ww	36	2	68,39	70,11
Intergem. met 1 ww	58	4	54,22	66,79
Totaal	123			68,97

Wilcoxon,  $\chi^2=11,75$ ,  $df=3$ ,  $p<0,01$

Bron: eigen berekeningen

Een Wilcoxon-toets toont inderdaad significante verschillen in het bereik ( $\chi^2=11,75$ ,  $df=3$ ,  $p<0,01$ ). De werkwinkels uit gemeentelijke zorggebieden kennen het hoogste bereik. Dan volgen de zorggebieden met meerdere werkwinkels binnen het gebied, gevolgd door de werkwinkels uit clustergebieden met slechts één werkwinkel en de intrastedelijke werkwinkels. De gemeentelijke zorggebieden scoren wellicht het best, omdat alle werkzoekenden er naar de werkwinkel in de eigen gemeente kunnen gaan en de inwoners dus geen al te grote afstand tot de werkwinkel dienen af te leggen.

Alhoewel in de vorige paragrafen geen significant verschil werd gevonden tussen het bereik van werkzoekenden en het aantal werkwinkels in een zorggebied blijken de intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels relatief goed te scoren in het bereik. De gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel is er (voor een deel van) de werkzoekenden dan ook hoger dan bij de intergemeentelijke zorggebieden met slechts één werkwinkel. De meer geringe personeelsbezetting in deze extra werkwinkels speelt daarbij blijkbaar geen rol. Deze paradoxale

bevinding dat intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels en de gemeentelijke zorggebieden minder uitgerust zijn met personeel, maar wel beter scoren in het klantenbereik, duidt wellicht op de belangrijke rol van de gemeentelijke aanwezigheid.

Waarom de intrastedelijke zorggebieden het minst in bereik scoren, is niet meteen duidelijk. Het betreft de twee grote steden Antwerpen en Gent en de stad Aalst. Mogelijk zijn er in deze steden meer diverse inschrijvingskanalen aanwezig zoals een gemeentelijk infoloket, een nog meer gedeconcentreerde OCMW-dienstverlening, de wijkwerkingen, ... Een andere verklaring is dat werkzoekenden nog niet goed vertrouwd zijn met de werkwinkels. Mogelijk richten zij zich naar het centrale VDAB-kantoor, waar de dienstverlening voorheen werd aangeboden. De werkwinkel uit Antwerpen Zuid (met een bereik van 53%) is bijvoorbeeld in een uithoek van het zorggebied gelegen. Mogelijk beroepen werkzoekenden zich daarom meer op het reguliere VDAB-kantoor in de Somerstraat, dat in hetzelfde zorggebied is gelegen.

Burgers richten zich naarmate ze meer behoefte hebben aan gespecialiseerde dienstverlening op centra van toenemend functioneel belang (Van Hecke, 1998). Er kan dus verwacht worden dat de verstedelijkingsgraad van de gemeente, waar de werkwinkel gevestigd is, een positieve invloed heeft op het klantenbereik in de werkwinkel. Van Hecke maakt een onderscheid in vier algemene categorieën verstedelijking: grote steden (Antwerpen en Gent), regionale steden, kleine steden en niet-stedelijke gemeenten. De data kunnen de hypothese dat het klantenbereik varieert tussen deze vier categorieën echter niet bevestigen (Kruskal-Wallis,  $\chi^2=5,10$ ,  $df=3$ ,  $p=0,16$ ). Ook wanneer de opdeling stad versus niet-stad wordt gemaakt, wordt geen significant verschil gevonden in het klantenbereik<sup>13</sup> ( $\chi^2=0,56$ ,  $df=1$ ,  $p=0,45$ ). Nochtans wijst onderstaande tabel wel in de richting van een positieve invloed van de verstedelijkingsgraad op het klantenbereik. Per categorie zorggebied werd een onderscheid gemaakt tussen steden en niet-steden. De verschillen zijn niet significant bevonden onder andere omdat de verschillen binnen elke onderscheiden categorie redelijk groot zijn. Toch ligt binnen elke categorie zorggebied het gemiddeld percentage klantenbereik hoger bij de steden dan bij de niet-steden.

---

<sup>13</sup> De analyse werd herhaald zonder de intrastedelijke zorggebieden, aangezien daar een specifieke problematiek in het klantenbereik geldt. Echter, ook deze toets werd niet significant bevonden ( $\chi^2=1,35$ ,  $df=1$ ,  $p=0,2456$ ).

**Tabel 2.21** Gemiddeld klantenbereik, aantal werkwinkels, standaarddeviatie, minimum- en maximumwaarde per categorie zorggebied en binaire variabele verstedelijking, 2005, n=123

Cat. zorggebied	Stad/niet-stad	N	% bereik	STD	Min.	Max.
Intrastedelijk	stad	9	0,6684	0,0613	0,5324	0,7109
Gemeentelijk	stad	11	0,7606	0,0700	0,6174	0,8805
	niet-stad	9	0,7193	0,0962	0,5792	0,8371
Intergem. (>1 ww)	stad	7	0,7203	0,0686	0,5986	0,8279
	niet-stad	29*	0,7180	0,0820	0,5092	0,8594
Intergem. (1 ww)	stad	36	0,6888	0,1156	0,2725	0,8810
	niet-stad	22	0,6373	0,1148	0,2834	0,7682
Totaal	stad	63	0,7020	0,1010	0,2725	0,8809
	niet-stad	60	0,6769	0,1287	0,0938	0,8595

\* één outlier werd weggelaten met een waarde van 0,0938.

Bron: eigen berekeningen

Mogelijk spelen er ook provinciale verschillen in het klantenbereik. Onderstaande tabel toont het gemiddelde bereik per provincie:

**Tabel 2.22** Gemiddeld percentage klantenbereik, aantal werkwinkels, standaarddeviatie, minimum- en maximumwaarde per provincie, 2005, n=123

Provincie	Wilcoxon-scores	N	% bereik	STD	Min.	Max.
Antwerpen	38,67	33	0,6476	0,0776	0,4656	0,8113
Vlaams-Brabant	55,59	17	0,6501	0,1576	0,2725	0,8037
Oost-Vlaanderen	67,14	21*	0,7166	0,0791	0,5844	0,8809
Limburg	70,95	22	0,7155	0,1082	0,3808	0,8805
West-Vlaanderen	79,70	29	0,7425	0,0643	0,6026	0,8700
Totaal		123	0,6897	0,1155	0,0938	0,8810

\* één outlier werd weggelaten met een waarde van 0,0938.

Bron: eigen berekeningen

Een chikwadraattoets toont significante verschillen tussen de provincies. West-Vlaanderen scoort het best, gevolgd door de provincie Limburg. De provincie Antwerpen bengelt onderaan gevolgd door Vlaams-Brabant. De oorzaken van deze regionale verschillen kunnen te wijten zijn aan de samenstelling van de werkzoekendenpopulatie. Limburg kent bijvoorbeeld relatief weinig hogeschoolden in de populatie werkzoekenden ten opzichte van de andere provincies, wat een verklaring kan zijn voor het hoger bereik. Vlaams-Brabant kent dan weer

een hoog percentage hooggeschoolde werkzoekenden wat het lager bereik kan verklaren. Echter ook andere verklaringen zijn mogelijk zoals ruimtelijke verschillen en de regionale aansturing van de werkwinkels (door VDAB).

#### 8.2.4 Kenmerken van de populatie NWWZ

In voorgaande paragraaf werd aangetoond dat naast ruimtelijke en organisatorische aspecten ook individuele kenmerken van werkzoekenden het gebruik van de werkwinkel beïnvloeden. De zelfredzaamheid is bepalend voor de mate waarin de werkzoekende zich op de werkwinkel beroept. In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate kenmerken van de gehele populatie niet-werkende werkzoekenden, een omgevingskenmerk, het klantenbereik van een werkwinkel kunnen beïnvloeden.

**Tabel 2.23** Correlaties tussen de variabele klantenbereik en kenmerken van de populatie niet-werkende werkzoekenden, 2005, n=123

Categorie NWWZ	Categorie	Corr.coëff. ( $\rho$ )	p-waarde
Scholingsniveau	% laaggeschoold	0,511	<0,01
	% middengespoold	-0,228	<0,01
	% hooggeschoold	-0,553	<0,01
Nationaliteit	% belg	-0,111	n.s.
	% andere EU	0,180	<0,05
	% niet-EU	0,031	n.s.
Arbeidsgehandicapt	% arbeidsgehandicapten	0,180	<0,05
Werkloosheidsduur	% < 1 jaar	-0,170	n.s.
	% 1-2 jaar	0,127	n.s.
	% > 2 jaar	0,123	n.s.
Leeftijd	% <25 jaar	0,086	n.s.
	% 25-40 jaar	0,486	n.s.
	% > 40 jaar	-0,081	n.s.

Bron: eigen berekeningen

Vooraf het scholingsniveau van de populatie NWWZ hangt samen met het bereik van een werkwinkel. Waar veel hooggeschoolde en middengespooldde werkzoekenden wonen, zal het bereik van de werkwinkel dalen. Waar meer arbeidsgehandicapten wonen zal het bereik lichtjes stijgen net als bij zorggebieden waar meer EU-burgers (andere dan Belgische) werkzoekend zijn. De bevindingen corresponderen met deze uit de individuele analyses. Enkel voor alloctonen (niet-EU) en jongeren wordt geen effect teruggevonden in tegenstelling tot de individuele analyses. De invloed van de zelfredzaamheid van een cliënt, en meer in het bijzonder de scholingsgraad, op het klantenbereik is dus zo verreikend, dat het zelfs op geaggregeerd niveau wordt teruggevonden.



### 8.2.5 Regressiemodel

Om de verklaring van het bereik nog verder te exploreren met regressie-analyse, werd een stapsgewijze selectieprocedure uitgevoerd met alle omgevings- en werkwinkelkenmerken in één model (tabel 2.24). Het model laat enkel variabelen toe met een  $\alpha$ -significantieniveau van 0,15 en verklaart 45 procent van de variantie in de variabele bereik ( $R_a^2$ ). Dit is aanzienlijk, aangezien hier geen rekening wordt gehouden met individuele variabelen, die eveneens het bereik kunnen verklaren. Het totale model wordt significant bevonden met een F-waarde van 23,45 en een bijhorende p-waarde kleiner dan 0,01.

**Tabel 2.24** Regressiemodel van variabele bereik op werkwinkelniveau, 2005, n=123

	Gestand. param.schatting	p-waarde
Intercept	0	<0,01
% hooggeschoolde NWWZ	-0,59	<0,01
% eu NWWZ (niet-Belg)	0,12	0,10
Grote stad	-0,16	<0,05
% NWWZ gem. aanwezigheid	0,20	<0,05

F=23,45, df=4, p<0,01;  $R_a^2=44,73$

Bron: eigen berekeningen

Het model bevestigt de bivariate bevindingen uit de vorige analyses. Geen enkele variabele met betrekking tot de opvangcapaciteit werd weerhouden in het model. Dit toont dat de permanentie en de personeelsbezetting van de werkwinkels, of de opvangcapaciteit, geen invloed hebben op het klantenbereik. De gemeentelijke aanwezigheid treedt wederom naar voor als een belangrijke verklarende variabele. De werkwinkels in de grote steden treden naar voor als het minst gunstig in het klantenbereik. Deze bevinding ligt in de lijn met de lage scores in bereik van de werkwinkels uit intrastedelijke zorggebieden. Twee kenmerken van de populatie niet-werkende werkzoekenden blijken eveneens het bereik te beïnvloeden namelijk het percentage hooggeschoolden en het percentage niet-Belgische werkzoekenden met een nationaliteit van een van de landen van de Europese Unie. Deze laatste groep is echter wel relatief ondervertegenwoordigd in de populatie NWWZ. Ook op geaggregeerd niveau blijkt de scholingsgraad dus een goede proxy te zijn voor de zelfredzaamheid van de werkzoekendenpopulatie. Dit kan verklaren waarom een centrumstad als Leuven een laag bereik kent (namelijk 27%, zie bijlage 2).

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de zelfredzaamheid van de cliënt en de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel, met uitzondering van de intrastedelijke zorggebieden, op geaggregeerd niveau de meest gunstige samenhang

kennen met het klantenbereik. Uit deze analyses komt dus naar voor dat een schaalvergroting van de zorggebieden van de werkwinkels, een negatief effect zal hebben op het klantenbereik.

## 9. Een ruimtelijke afstemming op werkgevers?

Eerder werd reeds aangehaald dat bij de gebiedsgerichte indeling geen rekening werd gehouden met de werkgevers als klantengroep van de werkwinkel. Eén van de doelstellingen van de werkwinkels is het creëren van effectieve kruispunten tussen de vraag- en aanbodzijde op de arbeidsmarkt (Landuyt, 2000). Vanuit deze optiek is het mogelijk wenselijk zorggebieden eveneens af te stemmen op de klantengroep werkgevers. De werkwinkel garandeert de basisdienstverlening aan werkgevers. Volgens de VDAB-beheersovereenkomst (2004, p. 3) bevat de basisdienstverlening aan werkgevers

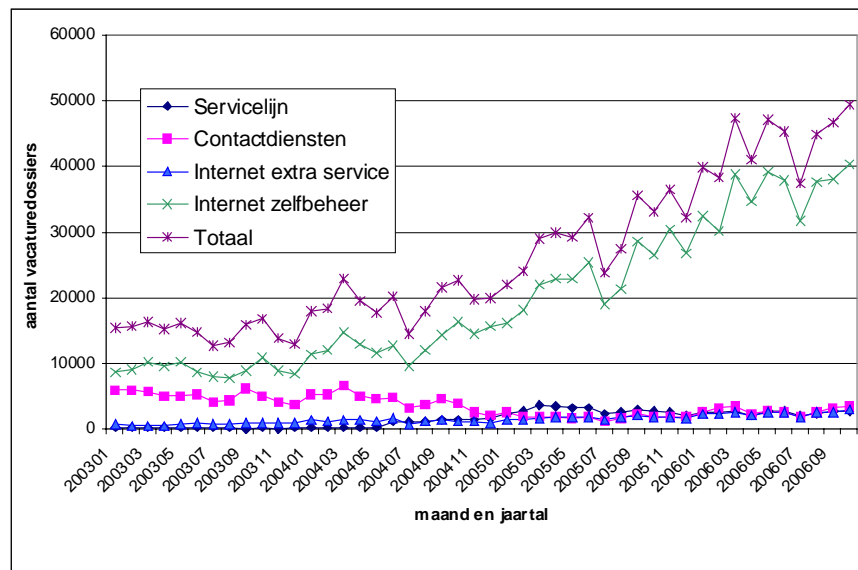
*“de registratie van vacatures, het bekendmaken onder verschillende vormen van de vacatures, de matching onder verschillende vormen, informeren van de werkgever over overheidsmaatregelen, het coachen van werkgevers in functie van een optimale invulling van de vacatures (vb. kwalitatieve formulering en registratie van vacatures) en het verstrekken van advies over het voeren van een diversiteitsbeleid inzake vacaturebehandeling.”*

Aangezien het hoofddaccent in de basisdienstverlening aan werkgevers op vacatures ligt en de uitbreiding van de werkwinkel met de vacaturelijn van VDAB in wording is, werd gekozen om te werken met geregistreerde vacatures als basisindicator voor het gebruik van VDAB-services door werkgevers. Er zijn vier kanalen waarlangs werkgevers vacatures kunnen registreren: de Vlaamse servicelijn, de contactdiensten georganiseerd per subregionale directie arbeidsmarktregie en het internet met en zonder vraag naar extra dienstverlening. De eerste drie kanalen vragen een expliciete en persoonlijke tussenkomst vanwege VDAB. Het laatste kanaal kan beschouwd worden als een kanaal waar ‘zelfredzame’ werkgevers zich op beroepen. De figuur toont een sterke daling van het gebruik van de contactdiensten (van 38 procent naar zeven procent tussen 2003 en 2006). Deze daling gaat gepaard met een sterke stijging van het aantal vacatures geregistreerd via het internet zonder vraag naar extra service (van 56 procent in januari 2003 naar 82 procent in oktober 2006). Het gebruik van de servicelijn kent tussen 2003 en 2006 een lichte stijging van één tot vijf procent met een opflakking in 2004 en 2005. Het gebruik van het internet met vraag naar extra service blijft nagenoeg constant (rond de vijf procent). Deze tabel toont aan dat werkgevers wellicht veel minder de werkwinkels zullen frequenteren dan werkzoekenden. Bij de werkzoekenden wendt immers 69 procent zich tot de werkwinkel voor een inschrijving. Een enquête van UNIZO<sup>14</sup> bij 212 Vlaamse KMO's leert dat slechts 3,3 procent van de

---

<sup>14</sup> UNIZO, juli 2005, ‘De VDAB in het KMO-personeelsbeleid’.

bevroegden de lokale werkwinkel gebruikte in 2005 voor het registreren van vacatures.



Bron: VDAB

**Figuur 2.3** Aantal vacaturedossiers (geen jobs) per invoerkanaal per maand, 2003- september 2006

Daarnaast werd per werkwinkel een spanningsindicator berekend. De spanningsindicator geeft het aantal ingeschreven niet-werkende werkzoekenden weer ten opzichte van het aantal vacatures.<sup>15</sup> De indicator laat toe te beoordelen in welke mate een werkwinkel werkzoekenden kan verder helpen binnen het zorggebied zelf. Een indicator hoger dan één duidt erop dat werkzoekenden zich buiten het zorggebied moeten begeven om werk te vinden. Het betreft hier echter een zeer ruwe maat, aangezien geen abstractie kan gemaakt worden van bijvoorbeeld het vereiste scholingsniveau voor de vacature en de scholingskenmerken van de werkzoekendenpopulatie in het zorggebied. De gemiddelde spanningsindicator voor Vlaanderen bedraagt 6,77. Geen enkel zorggebied heeft een waarde lager dan één, wat wil zeggen dat er langs de werkzoekendenkant een overaanbod is op de

<sup>15</sup> Het aantal beschikbare werkzoekenden is de som van de NWWZ op het einde van de maand en de werkzoekenden die in de loop van die maand tot die categorie hebben behoord. Het aantal tijdens de maand beschikbare werkaanbiedingen wordt gedefinieerd als de som van het aantal openstaande jobs bij het begin van de maand en het aantal tijdens de maand nieuw ontvangen jobs voor het normaal economisch circuit zonder interim.

arbeidsmarkt. De minimumwaarde bedraagt 1,1673 en de maximumwaarde 20,11. De gemiddelde spanningsindicator wordt bekeken naar de verstedelijkingsgraad, de verschillende categorieën zorggebieden en de provincie waarin de werkwinkel is gevestigd.

**Tabel 2.25** Spanningsindicator per type zorggebied en de binaire variabele verstedelijking (stad versus niet-stad), 2006, n=127

Cat. zorggebied	Stad/niet-stad	N	Gem. spanning	STD	Min.	Max.
Intrastedelijk Gemeentelijk	stad	3	6,54	1,73	5,07	8,45
	totaal	21	7,52	3,96	2,25	16,85
	<i>stad</i>	11	6,85	5,13	2,25	16,85
	<i>niet-stad</i>	10	8,25	2,11	5,06	11,62
Intergem. (>1 ww)	totaal	37	7,33	4,56	1,17	20,11
	<i>stad</i>	7	6,20	4,06	1,17	12,63
	<i>niet-stad</i>	30	7,59	4,69	1,79	20,11
Intergem. (1 ww)	totaal	66	6,23	2,80	1,97	15,19
	<i>stad</i>	37	5,74	2,54	2,25	10,86
	<i>niet-stad</i>	29	6,86	3,02	1,97	15,19
Totaal	stad	58	6,05	3,28	1,17	16,85
	niet-stad	69	7,38	3,74	1,79	20,11

Voor de grootsteden kon geen opdeling per gemeente worden gemaakt. Ook de zorggebieden van de niet-operationele werkwinkels werden in de analyse opgenomen.

Bron: eigen berekeningen

De spanningsindicator is iets gunstiger in de steden dan in de niet-steden. De verschillen tussen de categorieën zorggebieden zijn eerder klein. De intergemeentelijke zorggebieden zonder extra werkwinkels en de intrastedelijke zorggebieden neigen naar een iets gunstiger evenwicht tussen de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt.

**Tabel 2.26** Gemiddelde spanningsindicator per provincie, 2006, 0=127

Provincie	N	Gem. spanning	STD	Min.	Max.
Antwerpen	26	6,37	3,15	1,79	13,49
Vlaams-Brabant	17	5,74	2,60	1,97	11,62
Oost-Vlaanderen	22	7,09	3,30	2,82	16,85
Limburg	22	9,49	4,06	2,52	16,38
West-Vlaanderen	29	5,18	3,51	1,67	20,11
Totaal	127	6,77	3,58	1,17	20,11

Voor de grootsteden kon geen opdeling per gemeente worden gemaakt. Ook de zorggebieden van de niet-operationele werkwinkels werden in de analyse opgenomen.

Bron: eigen berekeningen

Net als bij het klantenbereik van werkzoekenden toont de tabel verschillen in de spanningsindicator tussen provincies. In West-Vlaanderen, Antwerpen en Vlaams-Brabant is de spanning op de arbeidsmarkt iets kleiner dan in Limburg en Oost-Vlaanderen.

De vaststelling dat werkgevers meer gebruik maken van zelfredzame kanalen dan werkzoekenden, noopt tot de conclusie dat een ruimtelijke indeling het best is gebaseerd op de populatie werkzoekenden.

## 10. Conclusie

De huidige spreiding kenmerkt zich door 121 zorggebieden en 141 werkwinkels, waarvan momenteel 134 werkwinkels operationeel zijn. De ruimtelijke spreiding kan worden ingedeeld in vier categorieën zorggebieden: intrastedelijke, gemeentelijke, intergemeentelijke met en zonder extra werkwinkels. Binnen elke categorie kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen werkwinkels die gelegen zijn in steden en in niet-steden, wat neerkomt op een totaal van acht verschillende categorieën zorggebieden. Het grootste deel van de zorggebieden concentreert zich rond een stad wat een goede ruimtelijke afstemming betekent. In de gemeentelijke zorggebieden en de intergemeentelijke met één of meerdere werkwinkels, zijn er toch nog 69 werkwinkels in een niet-stedelijke gemeente gelegen.

Het doel van de werkwinkels is het één-loket model voor werk dicht bij de burger te brengen. Dit impliceert niet enkel een goede lokalisatie, maar ook een betrokkenheid van de lokale partners. De participatie van de partners laat hier deels nog te wensen over. Zo is het OCMW slechts in de helft van de werkwinkels vertegenwoordigd. Ook de betrokkenheid van lokale overheden en lokale derden kan eerder gering genoemd worden. De participatie van de VDAB, het PWA en de ATB-dienst is doorgaans gunstig te noemen.

In dit hoofdstuk werd de huidige, ruimtelijke spreiding van de werkwinkels geëvalueerd door ze in verband te brengen met het functioneren van een werkwinkel. Hierbij geldt klantenbereik van werkzoekenden bij de inschrijving, een essentieel onderdeel van de basisdienstverlening, als basiscriterium voor het functioneren van een werkwinkel. De opvangcapaciteit van een werkwinkel lijkt geen rol te spelen in het verklaren van het klantenbereik. Het klantenbereik toont wel een verband met ruimtelijke kenmerken zoals de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel, de verschillende categorieën zorggebieden, de provincie en de verstedelijkingsgraad van de gemeente waar de werkwinkel gevestigd is. De werkwinkels uit de intrastedelijke en intergemeentelijke zorggebieden (met 1 werkwinkel) zijn relatief onderbenut. Bij de intrastedelijke zorggebieden speelt hier wellicht een specifieke grootstedelijke problematiek. Dat de gemeentelijke en intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels beter scoren in het klantenbereik, heeft wellicht te maken met de belangrijke rol van de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel. Hoe meer werkzoekenden wonen in een gemeente met werkwinkel, hoe meer klanten die werkwinkel zullen bereiken. Deze bivariate relatie werd op verschillende manieren teruggevonden. Werkwinkels uit steden kennen een relatief beter bereik dan werkwinkels uit niet-steden. Een multivariate toetsing bevestigt dat de gemeentelijke aanwezigheid en het scholingsniveau van de werkzoekendenpopulatie naast de grootstedelijke problematiek een belangrijke rol spelen in het verklaren van het klantenbereik van een werkwinkel. De hoge zelfredzaamheid van werkgevers ten opzichte van het hoge gebruik van de werkwinkel door werkzoekenden en in het bijzonder kansengroepen, lijkt een afstemming van de zorggebieden op de werkgevers eerder van secundair belang te maken.

De VDAB-beheersovereenkomst bevat geen bepalingen omtrent het percentage klanten dat een werkwinkel moet bedienen. Ondanks het laagdrempelige opzet van de werkwinkel, beroept VDAB zich maximaal op de zelfredzaamheid van de cliënt. Om toch enigszins het klantenbereik van de werkwinkels te kunnen beoordelen, wordt een relatieve maat gebruikt voor het functioneren: het klantenbereik in relatie tot dat van andere werkwinkels. Vijfentwintig procent van de werkwinkels opgenomen in de data heeft een klantenbereik lager dan 65 procent. Van deze werkwinkels kan gezegd worden dat ze ondermaats scoren. Deze werkwinkels worden opgesomd in onderstaande tabel. De tabel bevestigt de eerdere bevinding van de problematiek van de intergemeentelijke zorggebieden of met andere woorden de gemeentelijke aanwezigheid van de werkwinkel.

**Tabel 2.27** Werkwinkels met een bereik lager dan 65 procent, n=33, 2005

Type zorggebied	Stad	Niet-stedelijke gemeente
Gemeentelijk	Brasschaat (61,74%)	Schoten (57,29%) Brecht (62,10%) Evergem (62,58%)
Intergemeentelijk met extra ww's (zorggebied*)	Zottegem (Zottegem*) (59,86%)	Brakel(Zottegem*) (9,38%) Schildre(Wijnegem*) (50,92%) Hoeselt(Bilzen*) (57,94%) Wijnegem(Wijnegem*) (60,26%) Beernem(Oostkamp*) (60,26%) Kalmthout(Kalmthout*) (62,95%)
Intergemeentelijk met 1 ww	Leuven (27,25%) Tongeren (38,01%) Hoogstraten (55,35%) Mechelen (56,84%) Herentals (59,92%) Aarschot (62,98%) Sint-Truiden (63,54%) Diksmuide (63,83%) Deinze (64,75%)	Lubbeek (28,34%) Kontich (46,56%) Haacht (48,02%) Zoersel (56,34%) Kapellen (57,59%) Merelbeke (58,44%) Tessenderlo (58,49%) Westerlo (59,46%) Gistel (64,10%) Overijse (64,64%) Borgloon (64,82%)

Bron: eigen berekeningen

In dit hoofdstuk stond de vraag naar de feitelijke spreiding van de werkwinkels en het gebruik dat er van gemaakt wordt centraal, als aanvulling bij het optimale spreidingsmodel. Tabel 2.28 gaat na of de bevindingen met de minder goed functionerende werkwinkels overeenstemmen met de bevindingen van Stuyck en Van Hecke (2006) omtrent onlogisch gelokaliseerde werkwinkels in het huidige model. Slechts negen van de 33 minder goed functionerende werkwinkels kennen ook een ruimtelijk onlogische inplanting. De zorggebieden met extra werkwinkels kennen bijna allemaal een ongunstige ruimtelijke afstemming, maar daarom niet noodzakelijk een laag klantenbereik. Er zijn dus heel wat werkwinkels die relatief goed functioneren, maar een nogal ongelukkige ruimtelijke afstemming kennen. Dit betekent dat het verband tussen het functioneren van een werkwinkel niet enkel is terug te brengen tot de lokalisatie van die werkwinkel. Naast problemen met betrekking tot de lokalisatie, kunnen ook organisatorische problemen spelen of contextueel bepaalde problemen. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk aan de hand van een kwalitatieve bevraging de spreiding van de werkwinkels en het functioneren ervan in verband gebracht met andere contextuele factoren.

**Tabel 2.28** Lijst met ruimtelijk onlogisch ingeplante werkwinkels gerelateerd aan het bereik

		1ste voorstel	alternatief voorstel
Zorggebied met extra werkwinkels en laag bereik (<65%)	1	Beernem	Beernem
	2	Brakel	Brakel
	3	Wijnegem	Wijnegem
	4	Hoeselt	Hoeselt
Zorggebied met extra werkwinkels en goed bereik (≥65%)	5	Zedelgem	Zedelgem
	6	Hooglede	Hooglede
	7	Ledegem	Ledegem
	8	Avelgem	Avelgem
	9	Kuurne	Kuurne
	10	Wervik	Wervik
	11	Kortenberg	Kortenberg
	12	Wuustwezel	Wuustwezel
	13	Essen	Essen
	14	Leopoldsburg	Leopoldsburg
	15	Zonhoven	Zonhoven
	16	Zoutleeuw	Zoutleeuw
	17	Puurs	Puurs
	18	Maldegem (Aalter blijft)	Aalter (Maldegem blijft)
19	Koksijde (Veurne blijft)	Veurne (Koksijde blijft)	
Zorggebied zonder extra werkwinkels en laag bereik (<65%)	20	Beerse blijft	Beerse
	21	Gistel	Gistel
	22	Kontich	Kontich
	23	Zoersel	Zoersel
	24	Brecht	Brecht
	25	Lubbeek	Lubbeek blijft
Zorggebied zonder extra werkwinkels en goed bereik (≥65%)	26	De Haan	De Haan
	27	Bredene	Bredene blijft
	28	Gooik	Gooik blijft
	29	Peer	Peer blijft
	30	Hamme	Hamme blijft
	31	Wevelgem	Wevelgem
	32	Zomergem	Zomergem
	33	Destelbergen	Destelbergen
	34	Zelee	Zelee
	35	Lebbeke	Lebbeke
	36	Nijlen	Nijlen
	37	Arendonk	Arendonk
	38	Dilsen-Stokkem	Dilsen-Stokkem
	39	Lanaken	Lanaken
	40	Sint-Pieters-Leeuw	Sint-Pieters-Leeuw
	41	Landen	Landen

\* De tabel bevat een overzicht van werkwinkels die in de twee fasen van het model van Stuyck en Van Hecke (2006) weggelaten kunnen worden. De werkwinkel Hamme zou bijvoorbeeld in een eerste fase kunnen weggelaten worden en aansluiten bij een andere werkwinkel (Sint-Niklaas). Maar in een tweede voorstel is het evenwel mogelijk de werkwinkel te behouden. De werkwinkel van Maldegem wordt in het eerste voorstel weggelaten, maar kan behouden worden als deze de werkwinkel van Aalter vervangt (tweede fase).

Bron: Stuyck & Van Hecke, 2006



---

## **HOOFDSTUK 3**

### **KWALITATIEVE EVALUATIE VAN DE HUIDIGE SPREIDING VAN WERKWINKELS EN CONTACTPUNTEN**

#### **1. Probleemstelling en onderzoeksvragen**

In het vorige hoofdstuk werd toegelicht welke implicaties keuzes in de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels hebben voor het functioneren van het partnerschap van de werkwinkels. Hoe men tot de keuze voor de spreiding van de werkwinkels en contactpunten is gekomen, was niet enkel een technisch en objectiveerbaar proces, maar ook een subjectief en politiek afwegingsproces. Zo is er bij de extra werkwinkels bijvoorbeeld geen rechtlijnig verband vast te stellen tussen de omvang van het doelpubliek en de keuze voor de oprichting van een werkwinkel. Afhankelijk van de lokaal variërende realiteit kunnen andere factoren doorwegen in het keuzeproces, hetgeen eerder met situationele kenmerken werd aangeduid. Deze kenmerken kunnen zowel berusten op organisatie-interne overwegingen van lokale actoren, zoals opvattingen over het doel van de werkwinkels, als op omgevingsbepaalde factoren. Het in ogenschouw nemen van deze lokale beleidsruimte is relevant in de optiek van de relatie tussen de ruimtelijke spreiding en het functioneren van de werkwinkels. Vanuit deze redenering werd gekozen om een beperkte, aanvullende bevraging te doen in enkele werkwinkels ter beantwoording van volgende onderzoeksvragen:

- Welke lokale contextuele kenmerken bepalen de keuze voor het lokaliseren van een werkwinkel?
- Vanuit welke overwegingen beslissen partners om al dan niet te participeren in de werkwinkel?
- Welke implicaties heeft de keuze voor het centrum, waar de werkwinkel wordt gevestigd, voor het functioneren van de werkwinkel?

Een andere kwestie, die is open gebleven in het kwantitatieve luik betreft de problematiek van de contactpunten. Op Vlaams niveau is weinig geweten over de werking van de contactpunten. Soms is het contactpunt opgevat als een makkelijk toegankelijk digitaal informatiepunt via een bepaalde internetapplicatie, wat in feite neerkomt op een kiosk. Op andere plaatsen is het contactpunt opgevat als een eerste loket waar de dienstverlening wordt geleverd door personeelsleden van één

of meer partnerorganisaties. Wellicht gaat het hier enkel om de basisdienstverlening. De contactpunten zijn alleszins niet bedoeld voor werkgevers. De onderzoeksvragen met betrekking tot de contactpunten luiden:

- Hoe verhouden de contactpunten zich ten opzichte van de werkwinkels?
- Voor wie zijn de contactpunten bedoeld?
- Wat zijn de gevolgen van de contactpunten voor de allocatie van het personeel of welke organisaties ondersteunen deze contactpunten?

## 2. Caseselectie

### 2.1 Inleiding

In deze paragraaf volgt een uiteenzetting omtrent de criteria voor de selectie van cases. De bevraging gebeurde zowel op algemeen niveau, namelijk het Vlaamse en het federale, als op lokaal niveau. Op algemeen niveau worden alle betrokken centrale organisaties bevroegd namelijk VDAB en VVSG. Zij zijn zowel in de technische stuurgroep als de projectcel lokale werkwinkels vertegenwoordigd. RVA,<sup>16</sup> ATB en SLN, die enkel vertegenwoordigd zijn in de technische stuurgroep, komen eveneens aan bod.

De caseselectie op lokaal niveau geldt eveneens voor het onderzoeksluik omtrent de evaluatie van de netwerkbenadering van de werkwinkels. In dit luik wordt gekozen voor een mondelinge bevraging bij een beperkt aantal werkwinkels. Voor het tweede luik werd geopteerd om acht cases in de diepte te bevragen met alle partners, die nauw betrokken zijn bij de dienstverlening van de werkwinkels. Dit zijn de steden en gemeenten, de andere kernpartners, de dienstenbedrijven van PWA en de lokale derden. De RESOC's en de overige partners van de lokale fora zullen dus niet worden bevroegd. De bevindingen uit de acht cases worden aangevuld met een korte telefonische bevraging van betrokkenen vanuit de steden, gemeenten en VDAB in vier werkwinkels. Het accent ligt op het functioneren in relatie tot de ruimtelijke dimensie. Uit de betrokken zorggebieden worden ook enkele contactpunten bevroegd. Interviews worden hoofdzakelijk op het strategische en niet op het operationele niveau afgenomen. Voor de meeste partners is dit de verantwoordelijke van de lokale afdeling. Voor de lokale overheden gebeurt de bevraging meestal op het administratief-bestuurlijke niveau, veeleer dan op het politieke niveau. Hier kan van afgeweken worden indien het politieke niveau nauw betrokken is bij de lokale werkwinkels en het werkgelegenheidsbeleid.

---

<sup>16</sup> Interview geweigerd.

## **2.2 Vier onafhankelijke criteria**

In de cases op lokaal niveau wordt een vergelijkend perspectief beoogd tussen verschillende locaties. Daarom dienen de geselecteerde cases onderling voldoende te variëren. Bij de steekproeftrekking kan gekozen worden tussen twee waarnemingsniveaus namelijk het niveau van de werkwinkel of dat van het zorggebied. Een zorggebied kan meerdere werkwinkels omvatten, maar een werkwinkel bedient slechts een (gedeelte van een) zorggebied. Daarom wordt het werkwinkelniveau gekozen als waarnemingsniveau. Elke werkwinkel bedient immers een ruimtelijk afgebakende doelpopulatie. Deze ruimtelijke afbakening kan betrekking hebben op een gedeelte van een stad, een gemeente of meerdere gemeenten.

De steekproeftrekking gebeurt op basis van vier onafhankelijke criteria: de ouderdom van het partnerschap, de spreiding over provincies, de verstedelijkingsgraad en de werkloosheidsgraad. In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de onderzoekspopulatie werkwinkels ingedeeld volgens de eerste drie criteria. Het eerste criterium is eerder ervaringsgericht. Werkwinkels dienen minimaal één jaar operationeel te zijn. Bij de opstartfase kunnen immers nog kinderziektes voorkomen, zodat een evaluatie van de samenwerking nog niet aan de orde is. Het tweede criterium, dat ruimtelijk van aard is, beoogt een spreiding van de werkwinkels over de verschillende Vlaamse provincies. Verschillende provincies kennen immers uiteenlopende arbeidsmarktproblemen en -behoeften.

**Tabel 3.1** Aantal werkwinkels ingedeeld volgens drie criteria voor de caseselectie, n=141

Provincie (2)	Aantal ww's	(1) aantal ww's min. 1 j. operationeel	(3) aantal ww's in grote steden	(3) aantal ww's in regionale steden	(3) aantal ww's in kleine steden	(3) aantal ww's in niet- stedelijke gemeenten
Antwerpen	39	33	9	2	8	16
Limburg	22	22	0	2	8	12
O-Vlaanderen	30	26	4	1	11	8
VI-Brabant	21	17	0	1	6	10
W-Vlaanderen	29	29	0	4	11	14
Vlaanderen	141	127	13	10	44	60

\* Uit de grijs gearceerde cellen werd telkens één werkwinkel geselecteerd.

Bron: eigen berekeningen

Het derde criterium, de verstedelijkingsgraad, is gebaseerd op de morfologie, de functionaliteit en de fluxen tussen gemeenten (Van Hecke, 1998). De verstedelijkingsgraad wordt opgedeeld in vier categorieën: de grote steden, de regionale steden, de kleine steden en de niet-stedelijke gemeenten. Van de grote steden, Gent en Antwerpen, wordt telkens een werkwinkel in de steekproef opgenomen. In Gent en Antwerpen woont immers bijna 21 procent van de Vlaamse populatie NWWZ (bron: Arvastat, 2005). Bijkomend worden nog drie regionale steden, drie kleine steden en vier gemeenten geselecteerd. In totaal komt dit neer op twaalf cases. De werkloosheidsgraad, het vierde criterium, dient maximaal te variëren over deze twaalf cases heen. Het is immers mogelijk dat verschillen in de probleemdruk ook leiden tot verschillen in de organisatie en de werking van de werkwinkels.

### 2.3 De steekproeftrekking

Bij de uiteindelijke keuze voor de werkwinkels werd ook rekening gehouden met de resultaten van de studie van Stuyck en Van Hecke (2006), de huidige spreiding van de werkwinkels en de aanwezigheid van derdenorganisaties. Onderstaande tabel toont de uiteindelijke keuze van de cases. De regionale steden en de kleine steden vervullen, op Maasmechelen (en Leuven) na, steeds een centrumfunctie voor de aangrenzende gemeenten. In vijf van de twaalf werkwinkels zijn ook derdenorganisaties aanwezig, wat dus een relatieve oververtegenwoordiging betekent. De extra werkwinkels in de zorggebieden Oostkamp en Wijnegem, maken de omvang van het doelpubliek volgens de norm van het spreidingsmodel te gering. Voor Haacht, Oostkamp en Wijnegem zijn verschillende scenario's mogelijk (Stuyck & Van Hecke, 2006). In elk van de twaalf werkwinkels werden telkens personeelsleden van de steden, gemeenten en VDAB bevraagd. Daarnaast werden ook elf contactpunten telefonisch gecontacteerd.

**Tabel 3.2** Overzicht geselecteerde cases volgens onafhankelijke variabelen

Provincie	Opstartjaar	Verstedelijkingsgraad	Werkloosheidsgraad	Werkwinkel	Zorggebied
Antwerpen	2000	Grote stad	24,00	Antwerpen-N	Antwerpen-N
	2000	Kleine stad	8,10	Herentals	Groot-Herentals
	2002	Gemeente	5,73	Wijnegem	Wijnegem
O-Vlaand.	2003	Grote stad	14,30	Gent-Rabbot	Gent-Rabbot
	2003	Kleine stad	5,00	Deinze	Deinze
	2004	Gemeente	7,50	Temse	Temse
W-Vlaand.	2001	Regionale stad	5,10	Roeselare	Roeselare
	2002	Gemeente	5,50	Oostkamp	Oostkamp
Limburg	2000	Regionale stad	11,40	Genk	Genk
	2002	Kleine stad	16,00	Maasmechelen	Maasmechelen
VI-Brabant	2001	Regionale stad	7,00	Leuven	Leuven
	2003	Gemeente	5,70	Haacht	Haacht

\* De grijs gearceerde cases worden enkel telefonisch bevraagd omtrent het ruimtelijke luik.

Onderstaande tabel toont een overzicht van de afgenomen interviews. Op centraal niveau werden interviews afgenomen met VDAB, de projectcel lokale werkwinkels (VDAB en VVSG), SLN en ATB. Op lokaal niveau werden in totaal 45 interviews afgenomen. Een 34-tal daarvan bevonden zich eerder op strategisch niveau. Elf interviews bevonden zich eerder op operationeel niveau, omdat de verantwoordelijke of coördinator niet rechtstreeks betrokken is bij de werking van de werkwinkel. Een overzicht van de geïnterviewde respondenten is terug te vinden in bijlage 4.

**Tabel 3.3 Aantal interviews per case en per partner, 2006**

	VDA B	steden en gemeenten	OCMW	PWA	ATB	Derden	Totaal
Antwerpen	1	1	1	2	1	2	8
Herentals	1		1	1	1	1	5
Gent	1	1		1	1	3	7
Oostkamp	1	1		1	1		4
Haacht	1	1		1	1*	1	4
Leuven	1	1	1	1	1		5
Maasmechelen	1	1	1	1	1*	1	5
Genk	1	1	1	1	1	2	7
n interviews	8	7	5	9	6	10	45
n strategisch	7	7	4	7	4	5	34
n operationeel	1	0	1	2	2	5	11

\* Het betreft hier geen apart interview, aangezien de coördinator van ATB in Genk en Leuven ook deze van Maasmechelen resp. Haacht is. Daarom worden deze twee interviews niet meegeteld in de totalen.

### 3. Bevindingen

#### 3.1 Niet-kwantificeerbare omgevingsfactoren

De lokale onderhandelingen vonden in eerste instantie plaats tussen de twee constituerende partners. De andere partners werden meestal pas in tweede instantie betrokken. Het inplantingsmodel zoals voorgesteld door Cap Gemini Ernst en Young (2000) werd niet gevolgd in acht van de twaalf bevroegde cases. Meestal gebeurde dit op initiatief van de steden en gemeenten. De ruimtelijke schaalverandering in de zorggebieden kan betekenen dat zorggebieden werden samengevoegd (Herentals en Deinze), dat extra werkwinkels werden opgericht (Oostkamp, Roeselare en Wijnegem), dat gemeenten werden toegevoegd aan een zorggebied (Roeselare en Temse) of dat zorggebieden werden verkleind of ontdubbeld (Antwerpen Noord en Leuven). Deze ruimtelijke keuzes hebben vaak implicaties voor de personeelsbezetting van de betrokken werkwinkels (zie ook hoofdstuk 2, §8.2.1).

Een vaak gehoorde opmerking van VDAB, de steden en gemeenten is dat intergemeentelijke samenwerking de lokale onderhandelingen vaak bemoeilijkte en leidde tot sterk budget- en locatiegedreven discussies (Cap Gemini Ernst & Young, 2001). Op sommige locaties is de infrastructuur of de ligging van de werkwinkel dan ook niet ideaal. In de werkwinkel Leuven zit de trajectbegeleiding van VDAB en OCMW op een andere locatie. Dit kan het lage klantenbereik van de werkwinkel Leuven en Lubbeek verklaren. In Haacht is de werkwinkel niet in het centrum gelegen en eerder onopvallend voor voorbijgangers. In Oostkamp heeft de werkwinkel dan weer geen echt onthaal wegens een onaangepaste infrastructuur. De moeilijkheid om met de gegeven budgetten goede locaties te vinden, heeft er in sommige gevallen dan ook toe geleid dat de opening van de werkwinkel nog steeds op zich laat wachten.

De lokale onderhandelingen vonden soms vlak voor de verkiezingen plaats en dit onder grote tijdsdruk. Onder andere daardoor werd de keuze voor de spreiding vaak een politiek afwegingsproces, niet alleen tussen de steden en gemeenten onderling, maar ook tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten. De bevindingen omtrent de keuze voor de spreiding kunnen steeds worden teruggebracht tot de historische verbondenheid met de gemeente waar de werkwinkel gevestigd is. De bevindingen worden gesynthetiseerd aan de hand van de stedelijke hiërarchie, andere geografische kenmerken, de oprichting van extra werkwinkels en socio-economische kenmerken. In een volgende paragraaf worden de implicaties van de spreiding voor de verschillende betrokken partners besproken.

### 3.1.1 Stedelijke invloedssferen

In het spreidingsmodel werd gekozen om gemeenten aangrenzend aan kleine steden en regionale steden samen te voegen tot intergemeentelijke zorggebieden. De impliciete motivering hierachter is dat de aangrenzende gemeenten een te gering doelpubliek hebben om over te gaan tot de oprichting van een eigen werkwinkel. Aangezien zij vaak zijn aangewezen op de nabijgelegen stad, omwille van de uitgebreide dienstverlening die er voorhanden is, worden ze toegevoegd aan het stedelijk zorggebied. Deze redenering werd nochtans niet gevolgd voor de grote steden. Hoewel Stuyck en Van Hecke (2006) een voorstel formuleren waarin het zorggebied van Gent wordt uitgebreid met enkele aangrenzende gemeenten, wordt dit door de lokaal betrokkenen niet als een gelukkige keuze gepercipieerd. De taaklast van deze grote steden breidt zich dan immers uit. De sterke aantrekkingskracht van de grote steden zou al snel leiden tot een al te omvangrijk zorggebied. Gemeenten die dicht rond deze grote steden liggen, kennen soms dan ook een nogal ongelukkige afstemming op een ander zorggebied. Zij werden ondergebracht in het dichtstbijzijnde alternatieve zorggebied. Doorgaans heeft dit weinig implicaties voor de bereikbaarheid. Zo is de gemeente De Pinte in het zorggebied Deinze eigenlijk eerder op Gent gericht. In het voorstel van Stuyck en Van Hecke

(2006) werd wel geopteerd om De Pinte toe te voegen aan de grootstad Gent. Een andere mogelijke redenering luidt dat de omvang van het doelpubliek in de grootsteden en de concentratie ervan in bepaalde wijken, het stedelijke arbeidsmarktbeleid wellicht ongeschikt maakt voor de aangrenzende gemeenten.

De kleine en regionale steden kunnen wel een *centrumfunctie* in het lokaal werkgelegenheidsbeleid vervullen voor de omliggende gemeenten en zijn bovendien vlot bereikbaar met het openbaar vervoer voor deze gemeenten. In deze kleine steden of centrumsteden stellen zich, op enkele kleine uitzonderingen na, dus relatief weinig problemen met de bereikbaarheid van de werkwinkels. Een bezoek aan de markt wordt bijvoorbeeld vaak gecombineerd met een werkwinkelbezoek. Wanneer een stad deze centrumfunctie op zich neemt, betekent dit vaak ook dat zij sterker dan de andere gemeenten belast wordt met de beleidsvoering. De participatie van de omliggende gemeenten is vaak geringer, omwille van een gebrek aan ervaring, betrokkenheid en mankracht.

Sommige steden, zoals Leuven en Deinze, rapporteren dan ook dat voor hen de meerwaarde van het intergemeentelijk zorggebied niet altijd even duidelijk is, omdat de taakbelasting zich geografisch uitbreidt. In Leuven leidde dit tot de weigering om deze centrumfunctie op te nemen. Aanvankelijk werd voorzien in de oprichting van twee werkwinkels op het grondgebied Leuven voor de gemeenten Herent, Oud-Heverlee, Lubbeek, Kortenberg, Boutersem, Bertem en Bierbeek. De uiteindelijke keuze om enkel Herent in het Leuvense zorggebied op te nemen, heeft implicaties voor de aangrenzende gemeenten. Als alternatieve oplossing werd een werkwinkel opgericht in Lubbeek voor de gemeenten Lubbeek, Bierbeek en Holsbeek ('de drie beken'). De gemeenten Kortenberg, Bertem en Oud-Heverlee sloten aan bij het zorggebied Midden-Brabant, dat een werkwinkel in Tervuren heeft. Boutersem sloot aan bij het Tiense zorggebied. De aftekening van de zorggebieden evenals de bereikbaarheid van de werkwinkel wordt er dan bemoeilijkt, omdat er zich geen duidelijke fluxen afspelen tussen de gemeenten. De werkwinkel in Lubbeek scoort met 28 procent dan ook zeer laag in het bereik van werkzoekenden, wellicht omdat een deel van de werkzoekenden veel dichterbij Leuven woont. Ook voor Kortenberg stelde zich een probleem met de bereikbaarheid van de werkwinkel in Tervuren. Dit resulteerde uiteindelijk tot de oprichting van een werkwinkel op initiatief van de lokale overheid.

In zorggebieden, die uitsluitend uit niet-stedelijke gemeenten bestaan, ontstonden vaak discussies tussen de lokale overheden over welke gemeente de werkwinkel nu zou huisvesten. De gastheer van de werkwinkel werd dan de gemeente die (geografisch gezien) centraal in het zorggebied ligt (Haacht), de gemeente waar de potentiaalindicator het hoogst is (Temse) en/of de gemeente waar voorheen het PLOT gevestigd was (Haacht). In sommige zorggebieden was de keuze voor de inplanting van de werkwinkel een afweging tussen de gemeente die een duidelijke centrumfunctie vervult inzake dienstverlening (o.a. vakbonden) en de



gemeente die het hoogst aantal werkzoekenden telt. Een voorbeeld hiervan is het zorggebied Wijnegem. Wijnegem vervult eerder een centrumfunctie wat de dienstverlening betreft, maar Schilde telt het hoogste aantal werkzoekenden. De gemeente Schilde heeft het PLOT, dat intussen een contactpunt was geworden, getransformeerd naar een (extra) werkwinkel. Op sommige locaties laat de oprichting van een werkwinkel na zes jaar nog steeds op zich wachten omdat gemeenten er niet in slagen onderling een akkoord te bereiken of omdat ze zich slechts gering betrokken voelen op het lokale werkgelegenheidsbeleid.

Voor de werkwinkels uit intergemeentelijke zorggebieden is het haast nooit mogelijk om een vlotte bereikbaarheid met het openbaar vervoer of een korte afstand tot de werkwinkel voor alle werkzoekenden te garanderen. Dit wordt ook bevestigd door Stuyck en Van Hecke (2006). In bijna alle zorggebieden stellen zich problemen met de bereikbaarheid. Dit heeft soms te maken met het feit dat sommige gemeenten beter op een ander zorggebied kunnen afgestemd worden. Zo moeten werkzoekenden van Rotselaar over Leuven reizen, om in de werkwinkel van Haacht te geraken. Stuyck en Van Hecke (2006) stellen dan ook voor om Rotselaar eerder te laten aansluiten bij Aarschot dan bij Haacht. Sommige werkzoekenden begeven zich voor de basisdienstverlening dan ook eerder naar de makkelijkst bereikbare werkwinkel in plaats van de werkwinkel uit het eigen zorggebied. Dit wordt bijvoorbeeld gerapporteerd voor werkzoekenden uit Nevele. Zij wendden zich tot de werkwinkel in Deinze, terwijl zij eigenlijk tot het zorggebied Zomergem behoren. Een andere verklaring is dat het openbaar vervoersnetwerk minder goed uitgebouwd is zoals in het zorggebied Genk. Vooral gebruikers van het lokale dienstenaanbod uit de omliggende gemeenten van Genk, blijken minder gebruik te maken van de loketfunctie, die voor hen werd uitgebouwd in de werkwinkel Genk.

### 3.1.2 Andere geografische kenmerken

Door sommige bevrageden worden enkele natuurlijke grenzen aangeduid die de mentale drempel tot de werkwinkel kunnen verhogen zoals een rivier of een autosnelweg. Meestal hebben deze natuurlijke grenzen geen invloed op de keuzes voor de spreiding, met uitzondering van Aalst. De rivier De Dender ontdebelt er het zorggebied in Aalst centrum en Aalst rechteroever. Daarnaast werd in sommige zorggebieden, waaronder die van Gent, ook een afstemming beoogd met zorgregio's voor andere types dienstverlening zoals politie- en OCMW-zones. In Roeselare werd de werkwinkel geïntegreerd in de Site Noord dat een ruim aanbod kent aan werkervaringsplaatsen en opleidingsinitiatieven, in plaats van te kiezen voor een ontdebelling van het zorggebied.

In de methodologische paragraaf werd reeds gewezen op de keuze van Antwerpen om de zorggebieden af te stemmen op de districten. De secundaire kernen zijn

in dit geval duidelijk. In Gent en Genk daarentegen is de indeling moeilijker, omwille van de grote aantallen wijken die er zijn. In Gent werd geopteerd voor vier werkwinkels, maar in Dampoort zou nog een werkwinkel gewettigd kunnen worden volgens de stad Gent. Dampoort is een buurt met een sterke concentratie kansengroepen. Stuyck en Van Hecke (2006) stellen voor om een extra werkwinkel in te planten in Sterre, wat een afstemming op de gemeenten De Pinte en Sint-Martens-Latem betekent.

In Gent worden werkzoekenden toegewezen aan een werkwinkel op basis van een straatnamenbestand, omdat er geen verschillende postcodes toegekend zijn aan de verschillende wijken. In Genk werd door de stad vanuit dezelfde problematiek niet geopteerd om het zorggebied te ontdubbelen. De werkwinkel van Genk werd daarentegen centraal ingeplant aan het station. Nochtans zijn er een aantal impuls wijken waar de (mentale) drempel naar de werkwinkel nog te hoog ligt.

### 3.1.3 De extra werkwinkels: verbondenheid met het PLOT

In drie zorggebieden werd op initiatief van de gemeenten overgegaan tot de oprichting van een extra werkwinkel. Hoewel deze extra werkwinkels aanzienlijk bijdragen tot de laagdrempeligheid (en dus ook het klantenbereik zoals werd aangetoond in het vorige hoofdstuk), ligt de omvang van het doelpubliek steeds onder de minimale grens. De gemeenten investeren er steeds middelen onder de vorm van personeel en/of infrastructuur. Waar de extra werkwinkel stoelt op een voormalig PLOT heeft dit niet noodzakelijk gevolgen voor de personeelsverdeling van VDAB, maar wel voor de permanentie van de dienstverlening. De extra werkwinkels worden er soms uitsluitend bemand door personeelsleden van de gemeenten, die dan zowel de trajectbegeleiding als de basisdienstverlening op zich nemen zoals in Hooglede. Een andere constellatie is dat het gemeentepersoneel de basisdienstverlening verzorgt en de trajectbegeleiders van VDAB er werken onder de vorm van zitdagen zoals bijvoorbeeld in Schilde. In het laatste geval wordt er slechts een VDAB-personeelslid gedetacheerd naar de werkwinkel namelijk in Beernem. De extra werkwinkels kampen vaak met problemen naar de permanentie van de dienstverlening toe. Zo gaan werkzoekenden uit de gemeente Zedelgem, ook naar de werkwinkel in Torhout voor de basisdienstverlening onder andere vanuit de gemakkelijke bereikbaarheid met de trein, de permanentie van de dienstverlening en de gerichtheid op het vroegere VDAB-kantoor. Ook in de studie van Stuyck en Van Hecke (2006) luidt een mogelijk voorstel om de gemeente Zedelgem te laten aansluiten bij Torhout.

### 3.1.4 Socio-economische kenmerken

Hoewel er soms wel degelijk argumenten aan te voeren zijn waarom een gemeente socio-economisch gezien al dan niet tot een zorggebied behoort, heeft dit nooit echt een doorslaggevende rol gespeeld bij de uiteindelijke beslissing. Zo

twijfelde Zwijndrecht aanvankelijk om zich bij de stad Antwerpen te voegen, omdat zij zich als gemeente minder betrokken voelde op deze grote stad. De gemeente Aartselaar twijfelde eveneens om zich bij Boom aan te sluiten, omdat ze zich niet echt op de Rupelstreek, met haar specifieke werkloosheidsproblematiek, betrokken voelde. Uiteindelijk stemde Aartselaar vanuit de historische verbondenheid met het zorggebied van het PLOT toch in met het voorstel. Maasmechelen is de enige kleine stad in de steekproef die geen intergemeentelijk zorggebied heeft. Volgens de lokale overheid is dat wenselijk, omdat Maasmechelen in tegenstelling tot de andere aangrenzende gemeenten kampt met de typische problematiek van een ex-mijngemeente. Dit maakt een socio-economische afstemming op de andere zorggebieden moeilijk. Bovendien is Maasmechelen ook moeilijk bereikbaar voor de omliggende gemeenten (Stuyck & Van Hecke, 2006).

### **3.2 Implicaties van de spreiding voor de netwerkpartners**

Zoals boven vermeld heeft de keuze voor de schaalgrootte en de spreiding van de werkwinkels gevolgen voor de participatie en de werking van lokale actoren. De keuze voor de participatie van gemeentelijk georganiseerde diensten zoals het PWA en het OCMW is niet vanzelfsprekend in de optiek van intergemeentelijke zorggebieden. Wanneer deze partners in de werkwinkels geïntegreerd zijn, betekent dit vaak dat zij enkel werkzoekenden uit de eigen gemeente bedienen. Dit geldt eveneens voor sommige lokale derden of projecten in de sociale economie. Eerder werd reeds aangehaald dat wanneer een stad een centrumfunctie opneemt voor de aangrenzende gemeente, de betrokkenheid van de andere gemeenten op het werkgelegenheidsbeleid vermindert. In deze paragraaf worden bevindingen van de lokale netwerkpartners op een rijtje gezet.

#### **3.2.1 VDAB**

Voor VDAB werd reeds vermeld dat hij een sterke deconcentrerings van zijn dienstverlening kent met de nodige permanentieproblemen tot gevolg. VDAB, de grootste partner in de werkwinkels, pleitte tijdens de lokale onderhandelingen dan ook vaak voor (geografisch) grootschalige werkwinkels opdat een permanente dienstverlening kan worden gegarandeerd. In Brugge is de werkwinkel in hetzelfde gebouw gevestigd dan de regionale VDAB-directie. Dit heeft als voordeel dat werkzoekenden er ook voor heel wat andere gespecialiseerde VDAB-diensten terecht kunnen. Meestal is dit echter niet het geval: een belangrijk deel van de gespecialiseerde diensten van VDAB ontwikkelt zich relatief los van de werkwinkels, zoals bijvoorbeeld de oriëntatiecentra van de curatieve werking en de actie 50+. De VDAB meent dat het niet mogelijk is om alle dienstverlening 'onder elke kerktoeren' te voorzien.

Zo waren de lokale VDAB-onderhandelaars bijvoorbeeld geen voorstander van een werkwinkel in Temse, Beernem of Zedelgem. Zij stelden een afbouw voor van het plaatsingskantoor in Temse en in Kruibeke. Kruibeke zou dan bij Beveren-Waas worden gevoegd, wat zowel LKC- als provincieoverschrijdend zou zijn. De werkzoekenden van Temse zouden ze bij het zorggebied van Sint-Niklaas hebben gevoegd.

### 3.2.2 ATB

De dienst Arbeidstrajectbegeleiding is een provinciaal aangestuurde dienst. Voor de periode van de werkwinkels konden werkzoekenden zich wenden tot het hoofdkantoor van ATB, dat vaak geïntegreerd was in de provinciale afdeling van het hedendaagse Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap. Daarnaast bood ATB ook begeleiding aan in enkele antennes zoals de Centra voor Beroepsopleiding van het ATB-netwerk. De komst van de werkwinkels betekende dus een sterke deconcentratie van de dienstverlening. Werkzoekenden moeten zich minder ver verplaatsen om een beroep te kunnen doen op hun begeleidingsaanbod, wat positieve consequenties heeft voor de instroom van cliënten. Deze deconcentratietendens vraagt wel de nodige flexibiliteit van de begeleiders. De organisatie heeft onvoldoende personeel om in elke werkwinkel een permanente dienstverlening te kunnen garanderen. Dit verklaart dan ook waarom de ATB-diensten vaak participeren aan de werkwinkel onder de vorm van zitdagen (45%) of met afspraken (26%). De meeste consultants werken in meerdere werkwinkels. Voornamelijk in de werkwinkels uit stedelijke zorggebieden voorzien zij een permanente dienstverlening (23,97%). In vijf procent van de (kleine) werkwinkels voorzien zij geen aanbod, omwille van personeelsgebrek (zie hoofdstuk 2, §5). Over het algemeen genomen is ATB geen voorstander van een al te fijnmazige spreiding van de werkwinkels, onder andere omdat het opvolgen van alle fora en dagelijkse besturen dan onmogelijk wordt. ATB werkt immers voornamelijk met provinciale coördinatoren. Daarnaast hecht ATB ook veel belang aan het bewaren van de band met de eigen organisatie.

### 3.2.3 OCMW en PWA

Het OCMW is in iets meer dan de helft van de werkwinkels aanwezig, voornamelijk onder de vorm van zitdagen. Zoals reeds aangehaald heeft dit onder andere te maken met incongruenties tussen het werkingsgebied van het OCMW en de werkwinkels (zie hoofdstuk 2, §5). Een andere mogelijke reden is dat de rol van het OCMW in de werkwinkel niet duidelijk is uitgetekend in het partnerschapverdrag (2005). Van de OCMW's kan gezegd worden dat zij als regisseur van de tweede pijler de band tussen sociale en reguliere tewerkstelling in de werkwinkel kunnen bevorderen. Eveneens zijn zij een belangrijke initiator in het veld sociale economie. Zij kunnen dus een belangrijke rol vervullen in het werkwinkelconcept,

althans wanneer zij het hoofdaccent leggen op de tewerkstelling van kansengroepen en minder op het dienstenaanbod. Opvallend is dat het OCMW in de werkwinkel vooral aanwezig is als aanbieder van trajectbegeleiding, maar niet zozeer als regisseur van de tweede pijler. De bevraging leert daarnaast dat de OCMW's veel belang hechten aan het behoud van de relatie met de sociale dienst van hun organisatie.

Bij een gemeentelijk zorggebied en bij intergemeentelijke zorggebieden met extra werkwinkels is de participatie het hoogst. Dit komt omdat de grenzen van het zorggebied dan quasi overeenkomen met deze van het OCMW. Voor de intrastedelijke zorggebieden blijkt geen enkel OCMW zijn dienstverlening uit te bouwen in de werkwinkel, ook niet onder de vorm van zitdagen of afspraken. Voor de grote steden geldt dat de OCMW's eveneens intrastedelijk zijn georganiseerd, zij het nog meer laagdrempelig dan de lokale werkwinkels met 25 vestigingen in Antwerpen en 17 in Gent tegenover 11 resp. 4 werkwinkels. In tegenstelling tot Antwerpen werd in Gent bij de afbakening van de zorgregio's rekening gehouden met de zorggebieden van de OCMW's. Als OCMW-consulenten uit Antwerpen in de werkwinkels zouden werken onder de vorm van zitdagen, zouden zij ook leefloners moeten bedienen die niet tot hun (OCMW-)zorggebied behoren.

De tewerkstellingsdienst van het OCMW kan ook vorm krijgen door een intergemeentelijk samenwerkingsverband zoals in Genk, Haacht en Herentals. De verschillende OCMW's zijn er te kleinschalig om een eigen tewerkstellingsdienst op te richten. In een uitzonderlijk geval, namelijk Groot-Herentals, werd het werkingsgebied van de werkwinkel zelfs uitgebreid naar het zorggebied van de tewerkstellingsdienst van het OCMW. Voor sommige werkzoekenden, die niet in de gemeentelijke aanwezigheid van een werkwinkel wonen, is deze afstemming eerder ongelukkig. Werkzoekenden uit Kasterlee zijn bijvoorbeeld eerder gericht op Turnhout dan op Herentals (Stuyck & Van Hecke, 2006). In het zorggebied Herentals worden leefloners door het OCMW uit de aangrenzende gemeenten af en toe in de werkwinkel uitgenodigd, om de band tussen het reguliere en sociale circuit te versterken. Met het KB 23 september 2004 (KB 500 euro) worden nieuwe mogelijkheden geschapen om het OCMW te betrekken op de lokale werkwinkels. Binnenkort zal het OCMW wellicht een extra trajectbegeleider kunnen aanwerven op intergemeentelijk niveau, zolang deze zijn/haar begeleiding aanbiedt in de werkwinkels. Dit lijkt wenselijk aangezien de tewerkstellingsdienst in kleine gemeenten eerder beperkt is uitgebouwd. Trajectbegeleiders worden er ook voor andere taken ingeschakeld.

Interessante verschijnselen zijn de integratie van de werkwinkel in het OCMW/Sociaal Huis in Schilde en Beernem. Dit wordt door de consulenten als een belangrijke meerwaarde ervaren op het vlak van onderlinge afstemming en doorverwijzing. In Maasmechelen zijn het OCMW en de werkwinkel ook in hetzelfde

gebouw gevestigd. Daar zal in de toekomst het OCMW en de werkwinkel worden ondergebracht in het dienstencentrum van de gemeente.

Het PWA, eveneens een gemeentelijk georganiseerde dienst, kent daarentegen wel een sterke integratie in de werkwinkels. Dit geldt althans voor de PWA's die gelegen zijn in een gemeente met werkwinkel. In de cases werd nergens een intergemeentelijk samenwerkingsverband tussen PWA's teruggevonden. De hoge mate van participatie in de werkwinkels kan verklaard worden doordat de PWA's, in tegenstelling tot de OCMW's, enkel bezig zijn rond tewerkstelling en niet rond welzijnsgebonden materies. In tegenstelling tot de OCMW's is de mogelijke inbreng van het PWA in het werkwinkelconcept wel duidelijk afgebakend in het partnerschapsverdrag.

### 3.2.4 Lokale derden

De participatie van lokale derden, die voor de trajectbegeleiding door ESF worden gesubsidieerd, werd vanuit ESF opgelegd. De derden hebben als reactie daarop geijverd om met zitdagen te kunnen werken in de werkwinkel, zodat een deel van de begeleiding ook nog in de moederorganisatie plaatsvindt. De lokale derdenorganisaties kenden voor de komst van de werkwinkels vaak reeds een sterk gedeconcentreerde werking gericht op wijken met hoge concentraties kansengroepen. Voor de werkwijzers van Antwerpen, het lokaal werkgelegenheidsbureau van Gent en Stebo, droegen deze laagdrempelige locaties aanvankelijk zelfs de naam werkwinkel. Voor deze derdenorganisaties kan de werkwinkel dan ook een concentratie van de dienstverlening betekenen.

Een voorbeeld van concentratie is de derdenorganisatie STEBO uit Genk, die werkt vanuit het principe van integrale trajectbegeleiding. Zij hebben in vijf impuls wijken in Genk loketten uitgebouwd waar cliënten terecht kunnen voor basisdienstverlening en trajectbegeleiding, maar ook voor juridische en welzijnsgebonden materies. STEBO participeert aan de werkwinkel onder de vorm van een zitdag, wat voor hun cliënten een opstap kan betekenen naar het reguliere aanbod van VDAB. De situatie van STEBO is vergelijkbaar met deze van de OCMW's in de grote steden. 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.

Sommige lokale derden rapporteren niet enkel een verhoging van de fysieke, maar ook van de mentale drempel voor hun cliënten door de participatie aan de werkwinkels. De cohabitatie met VDAB-consulenten kan de drempel tot vrijuit spreken verhogen. Derdenconsulenten krijgen sinds hun participatie aan de werkwinkel bijvoorbeeld plots ziektebriefjes van cliënten. Vandaar dat sommige

lokale derden de cliënt de mogelijkheid bieden om het gesprek te laten plaatsvinden buiten de werkwinkel.

### 3.2.5 Onverenigbaarheid tussen taken in het kader van de werkwinkel en nieuwe taken in het kader van marktwerking

Waar het dienstenbedrijf van het PWA geïntegreerd is in de werkwinkels, lokt dit discussie uit bij de andere partners. In de werkwinkels hebben zij immers als werkgever een bevoorrechte concurrentiepositie ten opzichte van andere aanbieders op het vlak van toeleiding. Bovendien wordt in het concept van de werkwinkel geen plaats toegekend aan werkgevers in de werkwinkel. Waar het PWA zijn dienstenonderneming toch integreert in de werkwinkel, kan bovenop de reguliere bijdrage van 2500 euro per consultant een toeslag worden gevraagd. In de praktijk blijken de PWA's echter niet altijd bereid deze extra bijdrage te betalen.

De bevoorrechte concurrentiepositie van het PWA-dienstenbedrijf in de werkwinkel geldt eveneens voor de trajectbegeleiding in het kader van de tendering. Hoewel geen plaats voorzien werd voor de curatieve trajectwerking in de werkwinkels, blijkt hier en daar dat trajectbegeleiders zich er toch gevestigd hebben zoals in Genk. Dit is een uitvloeisel van het werkwinkelpartnerschap waarop het ESF aanstuurt. De tendering, waarbij de volledige trajectbegeleiding aan derden wordt uitbesteed, betekent een mogelijk conflict met de rol van derden als werkwinkelpartner. Het conflict spitst zich toe op toeleiding naar trajecten en overleg in het kader van trajectbegeleiding. Derden zouden hier in principe dus een onderscheid moeten maken tussen cliënten waarvoor ze niet kunnen terugvallen op de werkwinkel en cliënten waarvoor dat wel kan. Zowel voor de dienstenonderneming van het PWA, de derden als andere private initiatiefnemers geldt een onverenigbaarheid tussen taken die niets met de werkwinkel te maken hebben en taken die zich wel in de werkwinkel situeren.

### 3.3 De contactpunten

Voor de gemeenten die geen werkwinkel op het eigen grondgebied hebben, werd vanuit de Vlaamse overheid de mogelijkheid geboden een contactpunt te installeren om er te voorzien in de basisdienstverlening of de geïnformatiseerde dienstverlening aan werkzoekenden, zoals die ook in de lokale werkwinkel wordt aangeboden. In het draaiboek lokale werkwinkels (VDAB & De Bihl, 2002, p. TF-06-01) wordt een contactpunt gedefinieerd als

*“een locatie in een gemeente zonder lokale werkwinkel waar de bestaande dienstverlening van de locale actoren, die op het grondgebied van de gemeente werkzaam zijn, kunnen samen zitten en waar de inwoners van de gemeente een beperkte dienstverlening kunnen krijgen.”*

Al van bij de aanvang werd duidelijk gesteld dat onder deze lokale actoren geenszins VDAB kon begrepen worden, tenzij het contactpunt voortvloeit uit een PLOT. Het doel van een contactpunt is de geïnformatiseerde dienstverlening te laten ondersteunen door andere lokale actoren zoals het PWA en het OCMW. Gemeenten die beslissen om over te gaan tot de oprichting van zulk een antenne krijgen jaarlijks een bedrag van 3 718,4 euro om er een internetpc, een printer, communicatie met de werkwinkels, helpdeskondersteuning en onderhoud mee te bekostigen. Rekening houdende met het feit dat 181 werkwinkels geen werkwinkel op het eigen grondgebied hebben, werd dus jaarlijks door de Vlaamse overheid een totale uitgave van 673 030,4 euro aan deze basisvorm van dienstverlening voorzien (1,2% van het budget vrijgemaakt voor basisdienstverlening in 2004).

Het doel van deze contactpunten was enerzijds om een laagdrempelig basisdienstenaanbod aan werkzoekenden in de eigen gemeente te voorzien. Anderzijds wenste de Vlaamse overheid hierdoor de geringe betrokkenheid van de OCMW's en de PWA's in de werkwinkel op te vangen, door hen op gemeentelijk vlak samen te brengen en vanuit het contactpunt de band met de werkwinkel te versterken. Personeelsleden uit de contactpunten krijgen de mogelijkheid een opleiding te volgen tot gecertificeerd werkwinkelconsulent.

Op Vlaams niveau bestaat geen overzicht over de wijze waarop de contactpunten werden uitgebouwd. Dit heeft deels te maken met het feit dat er geen controle wordt uitgevoerd op de besteding van de budgetten. Daarnaast werd het contract getekend door de gemeenten, hoewel zij niet noodzakelijk de (personele) ondersteuning van deze contactpunten voorzien. Eind 2006 zullen de contactpunten niet langer financieel ondersteund worden. Het zal dan van de goodwill van het lokale bestuur afhangen of de contactpunten blijven bestaan.

Om zicht te krijgen op de personeelsbezetting in deze contactpunten werd een personeelsbestand aangevraagd. Slechts één personeelslid uit een contactpunt werd geregistreerd. De telefonische bevraging leert echter dat een contactpunt het meest is uitgebouwd in een PWA-kantoor en soms in het Sociaal Huis of in een OCMW. In enkele gevallen staat het contactpunt in het gemeentehuis. In geen enkel van de bevroegde contactpunten werd de dienstverlening door VDAB-personeel ondersteund. In het zorggebied Boom worden de contactpunten bemand door personeelsleden van een intergemeentelijke vzw. De praktijk toont dus dat een contactpunt in de meeste gevallen niet is opgevat als een samen zitten van verschillende actoren en dat zich wellicht geen problemen stellen voor de personeelsinzet, vermits het contactpunt is geïntegreerd in de werkplaats van de lokale actoren.

Sommige consulenten hebben een opleiding gevolgd tot gecertificeerd werkwinkelconsulent ter ondersteuning van werkzoekenden aan de internetpc's. Hoewel aanvankelijk werd geopperd om de consulenten van de contactpunten ook toe-



gang te geven tot klantendossiers, is deze toepassing nooit in de praktijk omgezet. Sommige consulenten, die een opleiding hebben gevolgd, zijn licht ontgoocheld in de beperkte mogelijkheden die het contactpunt schept. Wanneer een werkzoekende bijvoorbeeld wil aanloggen in Dossiermanager, moet hij zelf telefonisch contact opnemen met de servicelijn of de werkwinkel. Hoewel consulenten dit begrijpen vanuit de wet op de privacy, melden zij dat dit naar de klanten toe eerder vreemd overkomt. Werkzoekenden blijken bovendien vaak het wachtwoord vergeten te zijn, waardoor deze procedure zich telkens opnieuw herhaalt. Andere consulenten vinden de inschrijving dan weer te uitgebreid. Doordat de werkzoekende reeds bij de inschrijving zijn competenties moet aangeven, melden zij dat het onderscheid tussen trajectbegeleiding en basisdienstverlening niet altijd even duidelijk is.

De manier waarop de dienstverlening in een contactpunt is ingevuld is sterk afhankelijk van de plaats waar de internetpc zich bevindt, de opvattingen en de betrokkenheid van lokale actoren omtrent het contactpunt. Wanneer een internetpc in een wachtzaal of in een gemeentehuis wordt geplaatst, kan er niet altijd ondersteuning worden geboden. De bevrageden hebben er niet echt een zicht op het aantal cliënten dat er langskomt. Sommige actoren doen heel wat acties om de contactpunten bekend te maken en ondersteuning te bieden aan de internetpc's. Zo worden in het contactpunt in Kruikeke en de contactpunten in het zorggebied Wijnegem ook computerlessen gegeven om werkzoekenden vertrouwd te maken met de internetpc's. In het contactpunt in Tremelo bestaat de mogelijkheid om eventueel met behulp van de PWA-beambte sollicitatiebrieven te schrijven en werd een handleiding voor Dossiermanager ontwikkeld. Anderen melden bijvoorbeeld dan weer dat de ondersteuning aan de internetpc een taak is van VDAB en niet van de PWA-beambten.

Hoewel 20 procent van de inschrijvingen gebeurt met internet en dus mogelijk in de contactpunten, melden de lokale actoren dat de contactpunten relatief weinig bezoekers krijgen. De bezoekersfrequentie kan variëren van een aantal werkzoekenden per dag tot één bezoeker per maand. Vooral op het einde en in het begin van een maand worden inschrijvingen verricht in de contactpunten. Daarnaast wordt een contactpunt vooral gebruikt voor het opzoeken van vacatures en minder om een dossier aan te passen of andere informatie te bekomen. Soms zijn de bezoekers voornamelijk de klanten van het lokale PWA-kantoor, maar doorgaans komen alle soorten werkzoekenden naar de contactpunten. Een thesis omtrent het gebruik van de contactpunten leert dat, zoals vermoed, het vooral die personen zijn die thuis niet over een internetconnectie beschikken die zich tot de contactpunten wenden (Gernaey, 2005). Vooral bij de inschrijving hebben heel wat bezoekers nood aan ondersteuning. Het opzoeken van vacatures wordt over het algemeen als eenvoudiger ervaren. Dit bevestigt de bevindingen uit hoofdstuk 2, namelijk dat een contactpunt vooral gericht is op de minder zelfredzamen die

thuis niet over een internetconnectie beschikken. Een contactpunt dat niet met personeel ondersteund wordt, richt zich dan ook op een zeer eng publiek.

De relatief lage gebruikersfrequentie wordt door de ondervraagden toegeschreven aan de beperkte permanentie in de contactpunten, de bekendheid van de contactpunten en de beperkte dienstverlening en ondersteuning die er wordt aangeboden ten opzichte van de werkwinkels. Op sommige plaatsen werden nochtans campagnes gedaan om de contactpunten bij een bredere laag van de bevolking bekend te maken door een mini-opleiding aan de internetpc of door folders uit te delen in bijvoorbeeld de voormalige lokalen voor de stempelcontroles. Dit leidt niet noodzakelijk tot meer gebruik van de contactpunten.

Dit hoofdstuk bevatte een aanvullende kwalitatieve analyse omtrent de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels. De respondenten zijn het er over het algemeen mee eens dat een ruimtelijke afstemming van de werkwinkels op de fluxen voor handel en andere diensten wenselijk is. Hierdoor verschuift echter de taaklast naar de steden. Overigens werd maar weinig rekening gehouden met andere geografische of socio-economische kenmerken bij de indeling in zorggebieden. Vooral lokale, politieke doelen zijn belangrijk voor ruimtelijke keuzes. Het lijkt vooralsnog moeilijk de ruimtelijke schaalgrootte van de zorggebieden zo af te stemmen dat alle partners zich hier in kunnen vinden. Terwijl voor de gemeentelijk, georganiseerde diensten een fijnmazige spreiding wenselijk is, wordt dit niet zo ervaren door meer bovenlokaal georganiseerde diensten zoals VDAB en ATB. De rol van de contactpunten lijkt betwist te zijn en de bezoekersfrequentie is er in verhouding met de kosten eerder laag. Met deze samenvatting wordt het ruimtelijke luik afgesloten en overgegaan naar het luik omtrent de samenwerking in de werkwinkel.

---

## **HOOFDSTUK 4**

### **ANALYSEKADER VOOR DE EVALUATIE VAN HET FUNCTIONEREN VAN NETWERKEN**

De twee vorige hoofdstukken handelden over het luik omtrent de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten. De resultaten toonden aan dat keuzes voor de spreiding niet los kunnen gezien worden van keuzes omtrent de samenstelling van het lokale partnerschap. Daarnaast werd duidelijk dat de ruimtelijke spreiding het functioneren van een werkwinkel beïnvloedt naast andere factoren waaronder organisatorische kenmerken en kenmerken uit de taakomgeving. De analyses bevatten reeds indicaties dat de integratie van de dienstverlening (vooral nog) beperkt is. In het voorliggende en volgende hoofdstuk ligt de nadruk op de onderzoeksvraag van het tweede luik van dit rapport: de ervaringen, realisaties en knelpunten van de samenwerking in de werkwinkel. In dit hoofdstuk wordt daartoe eerst het analysekader van Provan en Milward (2000) gepresenteerd waaraan de deelonderzoeksvragen worden gekoppeld. Het volgende hoofdstuk bevat een neerslag van de bevindingen.

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

Momenteel zijn er in Vlaanderen ongeveer 134 werkwinkels operationeel naast een 181-tal contactpunten. Recent wetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen bij werkzoekenden laat een positief beeld zien over de bereikbaarheid, de toegankelijkheid en klantgerichtheid van de werkwinkels (De Cuyper & Struyven, 2004c). Ook de betrokken actoren in de werkwinkel beoordelen de samenwerking in de werkwinkel neutraal tot goed; vooral de ngo's ('derden') drukken zich verhoudingsgewijze positiever uit in vergelijking met locaties waar nog geen werkwinkel was (De Cuyper & Struyven, 2004b). Een knelpunt dat voor dit onderzoeksge-deelte relevant is ligt bij het partnerschap van de werkwinkels.

Typerend voor het samenwerkingsmodel van de werkwinkels is de netwerkorganisatie (Vandenbroucke, 2004), met andere woorden het interorganisatorische netwerk. De beleidsnota Vandenbroucke drukt het als volgt uit: *"Mensen en middelen (worden) uit hun traditionele moederorganisaties gehaald en samen in één huis ondergebracht. (...) Dit vraagt inspanningen van zowel de werkwinkelmedewerkers als van de respectievelijke moeder-*

huizen en bestuursniveaus. Dit vraagt een mentaliteitswijziging en veranderingen binnen de bestaande organisaties ten voordele van de werkzoekende" (2004, p. 35). Bovendien treden de VDAB, evenals het lokaal bestuur, in een nieuwe rol als regisseur. Een recente ILO-publicatie omschrijft de gecombineerde verandering naar samenwerking en een nieuwe rol van de PES (Public Employment Service) ten gevolge van de nieuwe uitdagingen inzake arbeidsmarktdienstverlening in de volgende bewoordingen: "These changes (...) do mean greater functional integration or working more closely together. It may also mean that the PES is not always engaged in direct delivery in relation to these services, but may instead be an allocator of public resources, a coordinator or a facilitator" (Thuy, Hansen & Price, 2001, p. 121). Considine (2006) spreekt in dit verband van een evolutie van 'procedural governance' naar 'network governance'. Waar in het eerste model de nadruk ligt op wetten, regels en de universele behandeling van alle burgers, geeft het netwerkmodel ruimte voor lokale flexibiliteit. Waar voordien de 'Public Employment Service' naast de andere partners werkte, wordt het accent verlegd naar co-productie. De overheid treedt daarbij niet langer op als regelgever, maar veeleer als 'network broker'. In tegenstelling tot het procedurele model wordt de autoriteit meer bij de verschillende partners gelegd. VDAB is vanuit de beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid (2004) als regisseur verantwoordelijk voor het stimuleren van de samenwerking met respect voor de autonomie van de partners. Daarnaast dient VDAB een aantal voorwaarden te creëren voor de samenwerking zoals de opleiding van consulenten.

De overheid legt de meerwaarde van de werkwinkel bij het laagdrempelige karakter door een fijnmazig netwerk van werkwinkels in Vlaanderen. Op te kleine lokaties is gebleken dat de communicatie via overleg en de informatiedoorstroming minder goed verlopen en dat consulenten taken van front- en backoffice moeten combineren, waardoor de kwaliteit in het gedrang kan komen (De Cuyper & Struyven, 2004a). In de meer verstedelijke gebieden (grootsteden, centrumsteden) is de netwerkorganisatie van de werkwinkel vaak complexer door de veelheid aan initiatieven van actoren tegen de achtergrond van een grotere probleemdruk op de arbeidsmarkt.

## **2. Een multilevel kader voor netwerkeffectiviteit op basis van Provan & Milward**

### **2.1 Inleiding**

Voor de evaluatie van het functioneren van interorganisatorische netwerken voor persoonlijke dienstverlening in de publieke of non-profit sector maken we gebruik van het kader van Provan en Milward (2001). Daarbij trachten we het kader al zoveel mogelijk te interpreteren en aan te vullen vanuit het gegeven van de werkwinkel. Effectiviteit staat bij Provan en Milward voor een brede definitie, dus

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

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

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

Het is gebruikelijk om voor de effectiviteit van dienstverlenende organisaties de behoeften en verwachtingen van de klant als uitgangspunt te nemen. Deze benadering is gemeengoed geworden, hoewel niet geheel vrij van problemen: klantenbehoefte kunnen gefragmenteerd zijn en bijgevolg tot uiteenlopende visies bij de klant-stakeholders leiden. De werkwinkel heeft bovendien verschillende klanten: werkzoekenden, maar ook werkgevers en werknemers. Klanten vormen een belangrijke stakeholder, maar niet de enige. Dat geldt nog meer wanneer verschillende organisaties samenwerken om een dienst te produceren. In de lijn van Provan en Milward (2001) vatten we de evaluatie van de werkwinkels dan ook op

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

In dit onderzoek zullen we als vertrekpunt het kader van Provan en Milward hanteren (tabel 4.1), waarbij de criteria telkens zullen worden geselecteerd, aangepast en geconcretiseerd uitgaande van het gegeven van de werkwinkels. In de volgende paragrafen volgt een uiteenzetting van elk analyiseniveau waaraan de deelonderzoeksvragen worden gekoppeld.

**Tabel 4.1** Analysemodel voor de netwerkeffectiviteit van de werkwinkels

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

Bron: Gebaseerd op Provan en Milward (2001)

## 2.2 Niveau van de lokale gemeenschap

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

nistratieve grenzen van één gemeente, en het lokale partnerschap reikt verder dan het lokale bestuur als enige actor.

De onderzoeksvragen op het eerste analyseniveau zijn de volgende:

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

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

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

Een kwalitatief hoogstaande dienstverlening komt tot uiting via criteria zoals verbeterde toegang; meer gebruik/bezoek; grotere responsiviteit; betere afstemming, informatie en doorverwijzing (naar arbeidsmarktinstrumenten, naar lokale diensteneconomie). Voorwaarde is dat deze criteria specifiek in relatie tot de gezamenlijk geproduceerde dienst in de werkwinkel kunnen worden gebracht.

Daarnaast onderscheiden we voor de evaluatie van de werkwinkelsamenwerking het 'interactie-effect' dat kan worden beoogd. Considine heeft het in dit verband over het innovatie-dividend van lokale partnerschappen (Considine, 2003). Hiermee wordt een effect beoogd dat het projectmatige niveau overstijgt doordat het ingepast wordt in een bredere aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Provan

en Milward identificeren deze dimensie als de bijdrage van het interorganisatorische netwerk aan de opbouw van sociaal kapitaal. Door samen te werken leren organisaties elkaar beter kennen en krijgen ze vertrouwen in elkaar. Aldus ontstaat niet alleen een gezamenlijke aanpak voor de diensten die initieel in de werkwinkel worden aangeboden, maar kan ook een gezamenlijke aanpak op andere terreinen van het arbeidsmarktbeleid en voor andere diensten of groepen ontstaan. Op die wijze wordt de werkwinkel deel van een breder gemeenschappelijk streven bij de realisatie van algemene arbeidsmarktdoelen, zoals de reductie van werkloosheid, reductie van werkloosheid bij bepaalde groepen, verbeterde matching van werkzoekenden, invulling van specifieke arbeidsmarktniches (w.o. uitbouw van lokale diensteneconomie). Op die manier kunnen de resultaten van één initiatief (werkwinkel) een 'interactie-effect' (andere diensten/terreinen) bewerkstelligen. Voor de evaluatie van de werkwinkels zullen we nagaan welke rol overlegfora zoals het Lokale Werkgelegenheidsforum daarin spelen. Een ander aspect is de verhouding tot andere partnerschappen op het lokale niveau. Te denken valt aan de rol van samenwerking vanuit het Sociaal Huis/OCMW en andere samenwerkingsverbanden op het domein van welzijn, opbouwwerk en lokaal-economische stads- en streekontwikkeling (RESOC et al.). Voor elk van deze initiatieven kunnen interactie-effecten worden nagegaan met de werking van de lokale werkwinkel (bijvoorbeeld voor toeleiding van specifieke doelgroepen, invulling van specifieke arbeidsmarktnoden, enz.).

### 2.3 Niveau van het lokale samenwerkingsverband

Het tweede niveau van evaluatie is dat van het lokale samenwerkingsverband. De gezamenlijk geproduceerde diensten in de werkwinkel kunnen niet worden gezien als een nieuwe organisatie, maar als de groepering van een aantal organisaties die op zich autonomie blijven behouden. De VDAB-organisatie is geëngageerd in een partnerschap vanuit 'respect voor de eigenheid en de kwaliteiten van elke betrokken actor' (VDAB-beheersovereenkomst, 2004). Voor de evaluatie van netwerkeffectiviteit op dit niveau identificeren Provan en Milward volgende vier dimensies: partners, diensten, sterkte van het samenwerkingsverband en administratieve structuur. In de voorgaande hoofdstukken kwam de participatie van partners reeds aan bod.

De onderzoeksvragen op het tweede analyseniveau zijn als volgt:

- Hoe worden de 'twee pijlers' van de werkwinkel ingevuld? Welke diensten worden door het partnerschap georganiseerd?
- Hoe worden de onderlinge verbanden in het netwerk opgebouwd? Hoe krijgt de afstemming van taken vorm? Welke instrumenten en overlegvormen worden ontwikkeld? Welke rol speelt de samenwerkingsovereenkomst?
- Hoe worden de regie en de praktische coördinatie van het netwerk vormgegeven? Hoe functioneren de betrokken overlegfora (Forum, Dagelijks Bestuur, Cliëntenoverleg)? Welke factoren hebben hierop een invloed?



- Welke knelpunten worden door de betrokken actoren gesignaleerd en waarom? Hoe percipiëren zij de verdere ontwikkeling van het partnerschap?

De eerste dimensie is deze van de partners. Provan en Milward vermelden een aantal criteria zoals de groei van het aantal partners, de mate waarin het netwerk toegankelijk is voor nieuwe partners en de exit-ratio van partners, en de aanwezigheid van perifere partners ('eb en vloed' van het partnerschap). In het eerste onderzoeksluik werd een spanningsveld gereveleerd tussen lokale afwezigheid versus lokale betrokkenheid. De keuze voor intergemeentelijke zorggebieden is geen evidentie, wanneer de betrokkenheid van lokale besturen en het PWA, voorop wordt gesteld. Om de participatie van deze gemeentelijk georganiseerde diensten te kunnen verzekeren, lijkt op het eerste gezicht een verdere deconcentratie van de werkwinkels wenselijk. VDAB en ATB claimen dan weer een ruimtelijke schaalvergroting vanuit het argument dat het beschikbare personeel beperkt is en een permanente dienstverlening niet overal gegarandeerd kan worden. Nochtans blijkt de permanentie van de dienstverlening vooralsnog geen invloed te hebben op het klantenbereik.

Het verdwijnen van partners is een normaal proces naarmate het netwerk 'verfijnt', in het bijzonder indien kernpartners streven naar kwaliteits- en efficiëntieverhoging. De stelling van Provan en Milward luidt dat in het begin perifere partners worden aangetrokken tot het netwerk, maar effectieve netwerken zullen maar een beperkte kern van partners behouden die cruciaal zijn voor de diensten. Bepaalde actoren zijn verplicht aanwezig in de werkwinkel, andere niet (bijvoorbeeld het OCMW is wel decretaal vertegenwoordigd in het Forum, maar niet in de werkwinkel).

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

De derde dimensie betreft de sterkte van het partnerschap. Deze komt tot uiting in het aantal verbindingen tussen organisaties ('multiplexity'): wanneer organisaties verbonden zijn in meer dan één opzicht – bijvoorbeeld niet alleen voor diensten, maar ook voor planning of informatie-uitwisseling – wordt het netwerk sterker. In het begin van een netwerk zullen banden nog zwak zijn, maar als een netwerk goed werkt zullen de banden sterker worden, in het bijzonder tussen complementaire organisaties. Een specifiek element is de rol van IT in het verbinden van de diensten in het netwerk. De ontwikkeling van diensten hangt samen met de evolutie van de werkwinkel. Provan en Milward: "The point is that over time,

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

Netwerken kunnen onderverdeeld worden naargelang het type afhankelijkheid tussen de verschillende organisaties. Twee verschillende soorten interdependentie kunnen worden onderscheiden namelijk symbiotische of concurrerende interdependentie (Benson, 1975; Terpstra, 2001). Bij symbiotische interdependentie vervullen organisaties complementaire rollen ten opzichte van elkaar. Zo is de rol van een opleidingsverstrekker bijvoorbeeld aanvullend op deze van een trajectbegeleider. Een bijzondere vorm van symbiotische interdependentie is de sequentiële interdependentie. Elke organisatie heeft een specifieke rol in een onderdeel van het ketenproces. De opvolging van een werkintake door een uitkeringsintake zoals bij de Nederlandse Centra voor Werk en Inkomen, is een voorbeeld daarvan. Bij concurrerende interdependentie hebben verschillende organisaties overlappende doelen, middelen en/of cliënten. In dat geval zal samenwerking minder snel geïnitieerd worden, omdat het mogelijk gepaard gaat met klantenverlies of verminderde resultaten. In het geval van de werkwinkels wordt de samenwerking opgelegd vanuit de Vlaamse overheid, wat een gevaar betekent voor de motivatie tot samenwerking. Terpstra (2001) waarschuwt in dat geval voor 'schijnsamenwer-

king'. Naar buiten toe zullen organisaties de indruk wekken dat de samenwerking vlot verloopt, maar op het terrein werken organisaties in hoofdzaak voor zichzelf.

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

#### 2.4 Niveau van de lokale actoren

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

De onderzoeksvragen op dit niveau van analyse luiden als volgt:

- Hoe percipiëren de betrokken organisaties de samenwerking in de werkwinkel voor de werking van de eigen organisatie?
- In welke mate en hoe beïnvloedt de werkwinkel de eigen cliëntenresultaten?

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de baten voor kleinere organisaties om deel te nemen in het netwerk groter zijn dan voor grote, gevestigde organisaties. Voor een organisatie kan het belangrijk zijn zich te affiliëren met een netwerk om aldus legitimiteit te winnen, aanspraak te maken op middelen en grotere cliëntenresultaten te boeken. Deze elementen van een netwerk zijn vooral voordelig voor klei-

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

In dit hoofdstuk werd een analysekader gepresenteerd van waaruit naar samenwerking kan gekeken worden. Bij netwerken treedt er een vermenigvuldiging op van stakeholders. Enkel cliënten opnemen als evaluatiecriterium voor het functioneren van een netwerk is bijgevolg ontoereikend. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen uit de cases gesynthetiseerd.

---

## **HOOFDSTUK 5**

### **SAMENWERKING IN DE WERKWINKEL**

#### **1. Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken werd aangetoond dat de keuze voor de schaalgrootte van een zorggebied onlosmakelijk verbonden is met de keuze voor het gewenste lokale partnerschap. Maar hoe wordt het lokale partnerschap nu vormgegeven? En welke zijn de ervaringen, realisaties en knelpunten in het functioneren van de samenwerking? Dit hoofdstuk bevat een neerslag van de bevindingen omtrent het luik van het partnerschap: de procesevaluatie van de samenwerking of de netwerkbenadering van de werkwinkels waarbij we focussen op het proces en de vormgeving van de samenwerking enerzijds en de effectiviteit van dit proces anderzijds. Het meten van de effectiviteit van een proces of de netwerkeffectiviteit is een complex vraagstuk en kan niet zomaar met kwantitatieve indicatoren worden geëvalueerd. Dit geldt des te meer wanneer de effectiviteit voor de bredere arbeidsmarkt in rekening wordt gebracht. Vandaar ook dat het partnerschapsverdrag (2005) vooral aanstuurt op de vormgeving van de samenwerking (één-loket), en (nog) niet op de resultaten die worden bereikt. De bevindingen uit de acht cases worden gesynthetiseerd met behulp van een inhoudsanalyse van documenten en interviews. Op verschillende locaties werd vastgesteld dat samenwerking een gevoelig issue kan zijn. Daarom wordt gekozen om geen respondenten te vermelden of citeren. Het hoofdaccent ligt op de operationele samenwerking binnen de werkwinkel, maar kan niet worden losgezien van het bredere, en meer strategische lokale partnerschap op het vlak van het werkgelegenheidsbeleid.

Uitgangspunt bij de evaluatie van netwerkeffectiviteit is het analysekader van Provan en Milward (2000) zoals voorgesteld in hoofdstuk 4. Zij onderscheiden drie belangrijke analyseniveaus namelijk het niveau van de lokale gemeenschap, het samenwerkingsverband en dat van de lokale actoren. Met elk niveau van analyse corresponderen bepaalde stakeholders en evaluatiecriteria voor het functioneren van de samenwerking. In de literatuur wordt de meerwaarde van samenwerking in hoofdzaak gesitueerd op het niveau van de lokale gemeenschap

met cliënten en (lokale) overheden als de belangrijkste stakeholders (McQuaid et al., 2006):

- het bieden van flexibele en responsieve antwoorden op complexe en multidimensionale arbeidsmarktproblemen,
- het verbeteren van de efficiëntie van de dienstverlening,
- het ontwikkelen van een coherente dienstverlening en
- het faciliteren van innovatie.

McQuaid et al. (2006) onderscheiden een aantal succesfactoren voor een effectieve en efficiënte samenwerking op het terrein. Deze situeren zich op het niveau van het lokale samenwerkingsverband:

- een duidelijke, strategische focus,
- overleg,
- (neutrale) coördinatie van het netwerk,
- technische hulpbronnen (ICT & middelen).

Dit hoofdstuk is opgebouwd volgens deze succesfactoren. Met de werkwinkels beoogde de Vlaamse overheid enerzijds een verbetering van de dienstverlening inzake 'werk en opleiding' wat besproken wordt in paragraaf 2. Anderzijds wordt de werkwinkel omschreven als een instrument tot het ontwikkelen of versterken van een lokaal werkgelegenheidsbeleid en meer in het bijzonder een lokale diensteneconomie. Deze doelstellingen situeren zich op het niveau van de lokale gemeenschap. Aangezien communicatie en overleg noodzakelijke voorwaarden zijn tot samenwerking en het voeren van een lokaal beleid volgt eerst een korte bespreking van de overlegstructuur van de werkwinkels (§ 3) alvorens dieper in te gaan op de bijdrage van de werkwinkels en het lokale partnerschap aan dit beleid (§ 4). Andere succesfactoren op het niveau van het samenwerkingsverband zijn het aanstellen van een neutrale coördinator (§ 5) en het beschikken over hulpbronnen (§ 6). Tot slot volgt een beknopte synthese van de gerealiseerde meerwaarde en de knelpunten van de werkwinkel (§ 7).

Een gemeenschappelijke doelstelling is echter onvoldoende om een samenwerkingsverband te genereren of in stand te houden. Samenwerking op het terrein kan enkel succesvol zijn, wanneer lokale actoren duidelijke voordelen percipiëren voor de werking van de eigen organisatie. Het delen van kennis, ervaring en expertise kan een meerwaarde betekenen voor de lokale actoren. Daarom volgt een bespreking van de betekenis van de werkwinkels voor de werking van de eigen organisatie, waarmee geëindigd wordt met het laatst onderscheiden analyse-niveau van Provan en Milward (2000), namelijk dat van de lokale actoren. Het opzet van de werkwinkel wordt telkens afgewogen ten opzichte van de bevindingen op het terrein.

In bijlage drie volgt een overzicht van de morfologie van de werkwinkels uit de cases. Aanvankelijk werd gepoogd om de cases in te delen in verschillende typen

samenwerking naargelang de mate van integratie van de dienstverlening en de types interdependentie tussen organisaties. Al snel bleek op het terrein dat een formele indeling in afhankelijkheidsrelaties niet overeenstemt met de perceptie ervan door de lokale actoren. Bovendien kan de samenwerking tussen verschillende actoren binnen de werkwinkel zodanig verschillen dat een typering van de werkwinkel minder wenselijk is.

## 2. Dienstverlening

Een essentiële succesfactor voor samenwerking die in de literatuur wordt onderscheiden is het komen tot een gezamenlijke, heldere en strategische focus (McQuaid et al., 2006; Terpstra, 2001). Een efficiënte samenwerking kan met andere woorden slechts ontstaan wanneer partners weten waar ze gezamenlijk naartoe willen. Een gezamenlijk doel op zich is echter onvoldoende om te komen tot samenwerking. Samenwerking moet ook leiden tot gepercipieerde voordelen voor de lokale actoren zelf (Taylor-Powell, 1998). Het opzet van de werkwinkel (Landuyt, 2000) is door samenwerking te komen tot

- een geïntegreerd dienstenaanbod tussen publieke en non-profit organisaties (de eerste pijler van de werkwinkels),
- het ontwikkelen van een lokale diensteneconomie (de tweede pijler),
- met aandacht voor jobobstakels of randvoorwaarden waarbij kinderopvang en mobiliteit als de belangrijkste worden erkend.

In deze paragraaf worden achtereenvolgens het opzet en de gerealiseerde dienstverlening besproken op het vlak van de eerste en de tweede pijler.

### 2.1 Geïntegreerde dienstverlening

Met de lokale werkwinkels beoogde de toenmalige Vlaams Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Landuyt een meer verregaande vorm van samenwerking dan de bestaande loketten voor tewerkstelling, de zogenaamde PLOT's. De doelstellingen omtrent de eerste pijler van de werkwinkel, de geïntegreerde basisdienstverlening, werden in de conceptnota (Landuyt, 2000) als volgt geformuleerd:

- het creëren van een laagdrempelig en transparant dienstenaanbod door de organisatie als een one-stop shop op eenzelfde fysieke locatie en het wegwerken van de tussenschotten tussen verschillende overheidsniveaus;
- het creëren van effectieve kruispunten tussen de vraag- en aanbodzijde op de arbeidsmarkt door onder andere een pro-actieve aanpak van de werkzoekende en het maximaal inspelen op de zelfredzaamheid van de werkzoekende;
- het aanbieden van dienstverlening aan drie klantengroepen, namelijk werkgevers, werknemers en werkzoekenden;

- de integratie van werkprocessen vanuit de klant op basis van één dossier per klant;
- de clustering van de gratis universele basisdienstverlening van VDAB met de dienstverlening van andere lokale actoren;
- coördinatie van acties naar werkzoekenden;
- aandacht voor de randvoorwaarden van de cliënt en meer in het bijzonder kinderopvang & mobiliteit.

De kaderovereenkomst (2000) en het latere partnerschapsverdrag (2005) betekenden echter een afzwakking van de aanvankelijk ambitieus geformuleerde doelstellingen uit de conceptnota (Landuyt, 2000). In wat volgt zullen de verbintenissen uit de kaderovereenkomst (2000) en het latere partnerschapsverdrag (2005) worden besproken in het licht van de dienstverlening aan werkzoekenden enerzijds (§ 2.1.1) en de dienstverlening aan werkgevers en werknemers anderzijds (§ 2.1.2).

### 2.1.1 Geïntegreerde dienstverlening aan werkzoekenden

Het concept geïntegreerde dienstverlening is slechts vaag uitgewerkt in de kaderovereenkomst (2000). De vage definitie omschrijft geïntegreerde dienstverlening als de universele basisdienstverlening van VDAB versterkt met de dienstverlening van andere lokale actoren. Voor een definitie van de universele basisdienstverlening van VDAB dient te worden teruggegrepen naar de VDAB-beheersovereenkomst (2004). De basisdienstverlening aan werkzoekenden wordt er omschreven als

*“het klantenonthaal, de inschrijving, herinschrijving, ondersteuning aan de zelfbedieningspc's, informatie over opleiding en werk, de verwijzing op vacatures, afleveren van attesten en andere administratieve formaliteiten en de wekelijkse vacaturematching.”*

Onder basisdienstverlening vallen dus die algemene diensten die gratis door VDAB worden aangeboden, namelijk het onthaal, de inschrijving, administratieve formaliteiten en informatieverstrekking. Hoewel duidelijk wordt omschreven dat de geïntegreerde basisdienstverlening behoort tot de regietaken van VDAB, is het onduidelijk in welke mate het onthaal en de basisdienstverlening mede kan worden opgenomen door de andere partners. In de VDAB-beheersovereenkomst (2004) staat daarentegen wel vermeld dat andere partners dan VDAB ook het onthaal en de basisdienstverlening kunnen uitvoeren. Ook de plaats van de trajectbegeleiding in het geïntegreerde aanbod blijft onduidelijk. De trajectbegeleiding werd pas in 2005 expliciet opgenomen in het partnerschapsverdrag, althans de trajectbegeleiding van de andere partners dan VDAB. Nochtans werd de trajectbegeleiding van de andere partners in de realiteit reeds van bij de aanvang in de werkwinkels aangeboden en later uitgebreid met deze van VDAB. Geïntegreerde dienstverlening wordt er omschreven als



*“het gezamenlijke dienstenaanbod van de betrokken lokale actoren, welk in één concept en op één locatie wordt aangeboden met behulp van één Cliëntvolgsysteem en de trajectwerking. Wat de dienstverlening van VDAB betreft, omvat deze in elk geval de universele dienstverlening”. (partnerschapsverdrag, 2005)*

De meest concrete bepaling van de geïntegreerde dienstverlening is de sturing op de integratie via het Cliëntvolgsysteem. Wat de trajectbegeleiding betreft, wordt in de aanvankelijke kaderovereenkomst vermeld dat de Vlaamse overheid ter garantie van de rechtszekerheid van de werkzoekende de criteria van het begeleidingsmodel vastlegt. In het partnerschapsverdrag (2005) en de VDAB-beheersovereenkomst (2004) wordt vermeld dat VDAB als regisseur van de geïntegreerde dienstverlening verantwoordelijk is voor een onafhankelijke trajectallocatie en trajectuitvoering via trajecttoewijzing en -bewaking. VDAB is in samenwerking met de lokale partners verantwoordelijk voor het vastleggen van afspraken omtrent doelgroepen in de lokale taak-, doelgroepen- en capaciteitsafspraken. Andere regietaken van VDAB met betrekking tot de werkwinkel zijn

- het stimuleren en bevorderen van de samenwerking op het terrein;
- het integreren van het dienstenaanbod en trajectbegeleidingsinstrumenten van de partners;
- de realisatie van één dossier per klant door het opleiden en certificeren van werkwinkelconsulenten, het aanbieden van gestandaardiseerde instrumenten en het waarborgen van een functionele toegang tot VDAB-databanken;
- het ontwikkelen van nieuwe services en producten;
- het bewaken van het respect voor de deontologische code ten aanzien van werkzoekenden (VDAB-beheersovereenkomst, 2004; VDAB-decreet, 2004; partnerschapsverdrag, 2005).

Ondanks de toegekende autonomie aan de partners is VDAB buiten het terrein van de werkwinkel ook bevoegd voor het opmaken van regels en afspraken omtrent de trajectbegeleiding van lokale derden in het kader van zijn functie als ESF-regisseur. Aangezien VDAB als enige de toeleiding van werkzoekenden naar de tweede pijler kan verzekeren, is hij als regisseur in principe ook verantwoordelijk voor het creëren van dwarsverbindingen tussen beide pijlers. Ter garantie van een neutrale regie bepaalt de VDAB-beheersovereenkomst (2004) dat VDAB midden 2006 een scheiding of compartimentering moet doorvoeren tussen zijn opdrachten als regisseur, regieuitvoerder (de basisdienstverlening, trajectbepaling en begeleiding) en actor (de activiteiten in het kader van de competentiecentra) op beheersmatig, budgettair en managementmatig vlak.

Momenteel staat er voor de werkwinkels een uitbreiding voor de deur met de vacaturewerking van VDAB, waarmee wordt teruggegrepen naar het voormalige concept van de plaatsingskantoren of de bureaus voor arbeidsbemiddeling. In tegenstelling tot o.a. de Centra voor Werk en Inkomen in Nederland, werd niet gekozen voor de integratie van een uitkeringsloket in de werkwinkel en het reali-

seren van een ketensamenwerking inzake 'werk en inkomen'. Het werkwinkelconcept beoogt wel een samenwerking van lokale actoren op symmetrische en/of concurrerende aspecten van basisdienstverlening, arbeidsbemiddeling en -begeleiding. In wat volgt wordt de lokaal gerealiseerde dienstverlening op het vlak van onthaal en basisdienstverlening geschetst en vervolgens de dienstverlening op het vlak van de trajectbegeleiding. Voor een evaluatie van de integratie van de vacaturewerking in de werkwinkel is het nog te vroeg.

#### *2.1.1.1 Het onthaal & de basisdienstverlening*

Het onthaal is het gezicht van de werkwinkel en de verschijningsvorm van de één-loketgedachte. Dit maakt het onthaal een essentieel aspect van de geïntegreerde dienstverlening. Een klantvriendelijk onthaal betekent weinig wachttijden, voldoende ondersteuning aan de zelfbedieningstoestellen en correcte informatieverstrekking en/of doorverwijzing.

Het onthaal en de basisdienstverlening zijn in heel wat werkwinkels een bijna exclusieve VDAB-opdracht. Partners participeren in eerste instantie aan het onthaal door bij te springen, wanneer de permanentie niet door VDAB-collega's kan worden gegarandeerd. Enkel in Gent en Oostkamp zijn er afspraken gemaakt met de partners omtrent het gezamenlijk organiseren van het onthaal en de basisdienstverlening. In Genk en Antwerpen Noord is het onthaal geëvolueerd van een gezamenlijke opdracht naar een VDAB-opdracht. Globaal genomen vinden andere partners dan VDAB dat basisdienstverlening niet (meer) behoort tot hun takenpakket. Redenen die zij daarvoor aangeven zijn een gebrek aan tijd en achtergrondkennis om de functie behoorlijk in te vullen. Ook wijzen ze erop dat participatie aan de basisdienstverlening rolverwarring kan creëren bij de cliënten. Volgens de partners denken cliënten dat de lokale werkwinkel een loutere naamsverandering is van VDAB en vanuit die stellingname wensen ze niet op een 'VDAB-stoel' te zitten. Bij VDAB zijn de meningen eerder verdeeld omtrent de participatie van andere partners aan deze eerste lijnsdienstverlening. Sommigen vinden dat de participatie een echte realisatie van de geïntegreerde dienstverlening betekent. Anderen menen dan weer dat de basisdienstverlening, met uitzondering van de inschrijving als werkzoekende, te complex is om behoorlijk door de partners te kunnen worden opgenomen.

In Gent en Oostkamp wordt de basisdienstverlening wel mee door de partners ondersteund. In Oostkamp<sup>17</sup> verbindt het OCMW zich ertoe om de basisdienstverlening mee te ondersteunen, indien het een zitdag heeft in de werkwinkel. In Oostkamp is dan ook geen echt onthaal uitgebouwd wegens een onaangepaste infrastructuur. De consulent basisdienstverlening zit in een apart lokaal en werk-

---

<sup>17</sup> Werkwinkel Oostkamp, 2004, 'addendum omtrent taak-, doelgroep-, en capaciteitsafspraken in functie van de geïntegreerde dienstverlening in de werkwinkel'.

zoekenden kunnen er niet op de zelfbedieningspc's tijdens de namiddag of wanneer er een begeleidingsgesprek loopt van het OCMW of de ATB-dienst. Voor een eerste werkwinkelbezoek is deze organisatie niet optimaal.

In Gent<sup>18</sup> is de meest uitgebouwde basisdienstverlening terug te vinden. In de grootste twee werkwinkels is de basisdienstverlening opgesplitst in het eerste onthaal, een snelloket (aanvragen van attesten), een zelfbedieningsruimte en een balie voor spontane informatieverstrekking. Deze laatste balie heeft tot doel het snel verder helpen van cliënten, die niet volledig weten wat ze willen. In Gent is de uitgangsidee dat de cliënt indien mogelijk moet kunnen voortgeholpen worden zonder de tussenkomst van zijn of haar trajectbegeleider. Daarom hebben zij ook geopteerd voor het aanstellen van een sollicitatieconsulent, die de cliënten verder helpt met kleine vragen omtrent sollicitaties. Alle partners springen er één keer om de vier dagen in aan de zelfbedieningsruimte. Dit werd vooral gevraagd vanuit VDAB en leidt bij sommige partners tot weerstand wegens een gebrek aan tijd en personeel. ATB heeft een administratief bediende ingezet om de trajectbegeleider van ATB te kunnen ontlasten van deze taak. Door de partners wordt de participatie aan de eerste lijnsdienstverlening ervaren als een instroomkanaal van cliënten voor de eigen organisatie. Doorverwijzing naar de andere partners gebeurt echter veel geringer, ondanks de checklist met doelgroepencriteria<sup>19</sup> van de werkwinkelpartners die hiervoor werd opgesteld. De vraag is echter of participatie aan de basisdienstverlening als instroomkanaal wel een wenselijke evolutie is en of deze instroom niet neutraal zou moeten gereguleerd worden.

Het onthaal en de basisdienstverlening worden vaak gepercipieerd als onderbezet. Lange wachttijden, onvoldoende permanentie en ondersteuning aan de zelfbedieningspc's maken het onthaal niet altijd even klantvriendelijk. Nochtans rapporteren VDAB en de andere partners dat er heel wat ondersteuning nodig is aan de zipc's. Bovendien, menen vele partners, is het persoonlijk contact erg belangrijk. Mensen die net ontslagen zijn, kunnen er behoefte aan hebben hun verhaal te doen ook al kunnen ze zich zelfstandig inschrijven. In Antwerpen Noord worden cliënten, wanneer het te druk is, doorverwezen naar de servicelijn voor een inschrijving. Dit heeft zowel te maken met onderbezetting als met een gebrek aan ruimte. Hoewel het onthaal in Antwerpen Noord geëvolueerd is naar een exclusieve VDAB-opdracht, wordt vanuit het teamoverleg wel samengewerkt aan een draaiboek om het onthaal en de doorverwijzing te optimaliseren. De doorverwijzing naar partners wordt dan ook als een enorm voordeel van de cohabitatie gezien, aangezien het meer mogelijkheden biedt op het vlak van opvolging. De consulent kan samen met de cliënt meteen een afspraak maken met de meest geschikte partner, terwijl voordien zelden werd nagegaan of de cliënt de betrok-

---

<sup>18</sup> Werkwinkel Gent, 2005, 'Evaluatie werkwinkelwerking'.

<sup>19</sup> Werkwinkel Gent, 2004, 'checklist in functie van doorverwijzing naar een werkwinkelpartner'.

ken instantie wel had gecontacteerd. Werkzoekenden worden, afhankelijk van hun vraag, niet langer 'van het kastje naar de muur' gestuurd.

Toch worden nog een aantal leemten in de basisdienstverlening aangestipt. Voor bepaalde aspecten, die onder de noemer basisdienstverlening zouden kunnen vallen, zoals de aanvraag van een uitkering of een leefloon, kunnen cliënten (nog) niet in de werkwinkel terecht. Dit is niet even duidelijk voor alle werkzoekenden. Wat ook opvalt is dat de basisdienstverlening van het PWA door geen enkele partner onder deze noemer wordt gecatalogiseerd. De RVA stuurt periodiek intakeellijsten naar de PWA's met contactgegevens van langdurige werkzoekenden. De beampten dienen deze werkzoekenden uit te nodigen om hun verdere stappen naar werk te bespreken. Daarbij krijgen de werkzoekenden onder andere informatie over de sluitende aanpak van VDAB en de controle op de beschikbaarheid van werklozen. Deze informatiesessies en intakegesprekken kunnen resulteren in een doorverwijzing naar een dienstenchequeonderneming, PWA-werk of een andere werkwinkelpartner.<sup>20</sup>

Dat het onthaal globaal genomen een exclusieve VDAB-opdracht is, betekent een uitholling van de één-loket gedachte. De mate waarin andere partners de VDAB-basisdienstverlening mee moeten opnemen leidde reeds tijdens het voorontwerp van het decreet lokale werkwinkels tot hevige discussies. De basisdienstverlening van de andere partners dan VDAB zit verspreid over de werkwinkel of niet in de werkwinkel (bv. OCMW). Vanuit de projectcel lokale werkwinkels wordt getracht de partners meer in het onthaal te betrekken. De vernieuwing van de lokale samenwerkingsovereenkomst biedt hier volgens de cel nieuwe perspectieven. Vanuit VDAB wordt nagedacht om bij de inschrijving als werkzoekende meer aandacht te gaan besteden aan de kwaliteit van het dossier van de cliënt in functie van een snellere en efficiëntere vacaturematching. De inschrijving als werkzoekende zal hierdoor meer richting intakegesprek evolueren. Dit betekent wellicht dat het onthaal en de basisdienstverlening met meer personeel zullen moeten uitgebreid worden.

#### 2.1.1.2 De trajectbegeleiding

Als regisseur van de geïntegreerde dienstverlening is VDAB verantwoordelijk voor de realisatie van één dossier per gebruiker. Concreet betekent dit dat partnerconsulenten trajecten van cliënten registreren in Dossiermanager en zich daarbij moeten houden aan de registratieregels die vanuit VDAB worden opgesteld. VDAB is daarnaast ook regisseur van de trajectallocatie en -bewaking vanuit de beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid (2004). De toelidings- en trajectbegeleidingsactiviteiten behoren tot de autonome bevoegdheden van de partners.

---

<sup>20</sup> Stad Antwerpen, Sociale zaken, vzw PWA Antwerpen, 2005, 'de PWA-beambte in de werkwinkel: een toegevoegde waarde'.

In de praktijk wordt dit laatste echter niet altijd zo ervaren. Vanuit de cases blijkt het hier niet enkel om een registratietechnische kwestie te gaan, maar raakt de één-dossiergedachte ook aan de definitie die partnerconsulenten hanteren van een traject. Voor de andere partners dan VDAB begint een traject sneller en duurt het langer dan voor VDAB. In wat volgt worden de knelpunten en realisaties met betrekking tot de trajectbegeleiding in de werkwinkel besproken aan de hand van de verschillende stappen die onderkend kunnen worden in een traject, namelijk de toeleiding naar een partner of de instroom van cliënten, de trajectbepaling en de doorverwijzing naar een andere partner en/of de uitstroom uit een traject.

#### Toeleiding en instroom van cliënten

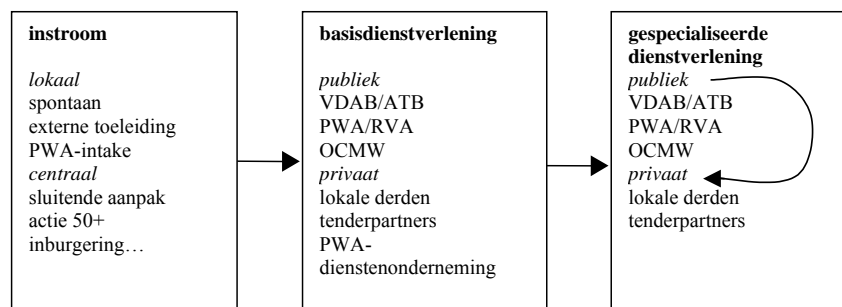
Van samenwerking kan verwacht worden dat cliënten, die vanuit verschillende kanalen worden toegeleid, in een gemeenschappelijke pool terecht komen. Individuele organisaties moeten met andere woorden het 'patent' op hun doelgroepen verlaten. Vanuit die pool kan de toewijzing van cliënten aan partners gebeuren op basis van de behoeften en noden van de cliënt en niet op basis van de organisatie waarmee de werkzoekende in eerste instantie in contact komt. Hoewel trajectallocatie als een regietaak van VDAB wordt erkend in de VDAB-beheersovereenkomst (2004), wordt nergens in de conceptnota lokale werkwinkels (Landuyt, 2000) of in de kaderovereenkomst (2000) geëxpliciteerd op welke wijze cliënten toegewezen kunnen worden aan partnerorganisaties. Paradoxaal is dat toeleidingsactiviteiten volgens het partnerschapsverdrag (2005) tot de autonome bevoegdheden van de partners behoren. Op lokaal niveau dienen afspraken gemaakt te worden aan de hand van een taak-, doelgroepen- en capaciteitsafspraken. Daarin dient elke partner te specificeren welke doelgroepen hij begeleidt en hoeveel trajecten hij per jaar kan opstarten. Niet alle partners vullen deze afspraken ook werkelijk in en de vermelde capaciteit is vaak lager dan de reële.

Uit de cases blijkt dat de instroom of toewijzing van trajecten niet altijd op lokaal, maar ook op Vlaams niveau kan gebeuren. Globaal genomen zijn er vier instroomkanalen:

- spontane aanmelding in de werkwinkel (lokaal),
- doorverwijzing na een intakegesprek met een PWA-beambte (lokaal),
- instroom vanuit toeleiders(overleg) of vanuit de moederorganisaties van partners (lokaal),
- de geautomatiseerde labelling van VDAB in het kader van de sluitende aanpak op basis van competenties en beroepsvoorkeuren (centraal).

Op lokaal niveau werd er aanvankelijk van uitgegaan dat cliënten vanuit het ont-haal van de werkwinkel naar de juiste partner zouden worden doorverwezen. In Gent werd in functie daarvan een checklist ontwikkeld met de doelgroepen-criteria van elke partner, maar in realiteit verwijzen partners er cliënten voornamelijk

door naar de eigen organisatie. Zulke methode van doorverwijzing wordt echter nog meer problematisch, indien partners naast de reguliere trajectbegeleiding ook in het kader van uitbesteding zoals de tender in de werkwinkel participeren. In de meeste gevallen gebeurt doorverwijzing wel door een VDAB-trajectbegeleider nadat hij of zij de kwalificerende intake heeft ingevuld en meer zicht heeft op de mate waarin de cliënt nood heeft aan gespecialiseerde begeleiding. Echter, dit betekent dat de doorverwijzing naar partners afhankelijk kan worden van informele contacten. De andere partnerconsulenten rapporteren dat ze soms moeten 'bedelen' om cliënten.



**Figuur 5.1** Visuele voorstelling van de toeleiding naar gespecialiseerde dienstverlening

Partners die geen problemen rapporteren met de instroom van cliënten zijn partners die doorgaans over een eigen instroomkanaal beschikken, namelijk de eigen moederorganisatie of het eigen organisatienetwerk. ATB Vlaams-Brabant en Brussel krijgt bijvoorbeeld slechts 37 procent instroom vanuit VDAB en andere werkwinkelpartners.<sup>21</sup> ATB begeleidt dan ook niet enkel uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Bij de lokale onderhandelingen hebben heel wat partners gekozen om niet permanent in de werkwinkel te stappen om de instroom voor de eigen organisatie te kunnen blijven verzekeren. In dat geval wordt de werkwinkel als een extra instroomkanaal gebruikt. De partner Job&Co bijvoorbeeld uit Gent, die zowel allochtonen als arbeidsgehandicapten begeleidt, voorziet zowel permanentie in de werkwinkel als in de eigen moederorganisatie. In de werkwinkel begeleiden zij enkel allochtonen, omdat zij niet op het terrein van ATB willen komen, die ook arbeidsgehandicapten begeleidt. Wel worden tussen de trajecttoewijzer van VDAB en ATB afspraken gemaakt in een veelbelovend centraal dispatchsysteem wat kan resulteren in een doorverwijzing naar Job&Co.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ATB Vlaams-Brabant/Brussel vzw, 2005, 'Jaarverslag'.

<sup>22</sup> ATB Oost-Vlaanderen vzw, 2004, 'Jaarverslag'.

Deze vormen van terreinafbakening spelen niet enkel bij partnerorganisaties, maar ook bij VDAB. Volgens de werkwinkelpartners betekent de centraal gestuurde sluitende aanpak en andere Vlaamse beleidsinitiatieven een afroming van hun cliënteel en een beperking van de lokale instroom bij andere werkwinkelpartners dan VDAB. Het idee van de werkwinkel verschuift volgens hen hierdoor naar de achtergrond. De cliënten van de preventieve labelling worden immers automatisch toegewezen aan de VDAB-trajectbegeleiders in de werkwinkel. De klanten uit de curatieve aanpak worden vanuit het oriëntatiecentrum doorverwezen naar VDAB en de tenderpartners. De andere werkwinkelpartners komen in hun perceptie pas op de derde plaats, namelijk wanneer de 'bevoorrechte' partners 'met de handen in het haar zitten' over hoe ze de cliënt kunnen activeren. Dit betekent dan ook dat de screening en oriëntering van cliënten ook na de trajectbepaling door VDAB kunnen plaatsvinden. Dit kan verklaren waarom slechts vijf procent van de intakegesprekken door andere partners dan VDAB worden gegenereerd, hoewel zij de helft van de trajectbegeleiders uitmaken in de werkwinkel (zie hoofdstuk 2, § 5.2). Andere voorbeelden van Vlaamse beleidsinitiatieven die de instroom op lokaal niveau doorkruisen zijn de acties inburgering en 50+. Deze initiatieven kennen vaak een overlap met de doelgroepen die derden vanuit ESF krijgen opgelegd. Trajectbegeleiding wordt dan een zaak van concurrerende interdependentie. Bij sommige derden leidde dit tot het zich verder specialiseren in een bepaalde doelgroep. Zo werd in Gent afgesproken dat Job&Co enkel oudkomers begeleidt en de dienst inburgering van VDAB enkel nieuwkomers.

Een illustratie van deze roep van derden om cliënten wordt geïllustreerd aan de hand van volgend uittreksel van SLN uit de nieuwjaarsnota tendering (2006):

*"Meer in het algemeen geldt dat wanneer uitvoerders voor toeleiding afhankelijk zijn van VDAB, zij altijd de grootste moeite hebben om de beschikbare capaciteit in te vullen. [...] De toeleidingsgarantie die men belooft aan de uitvoerders van de tendering, dreigt overigens de toeleiding naar de ESF-trajectbegeleiders te doorkruisen en te blokkeren. De 3 000 werkzoekenden per jaar die via de tendering in traject moeten stappen, komen als doelgroep immers ook in aanmerking voor één van de 2 500 nieuwe ESF-trajecten die de derden per jaar proberen op te starten. Deze situatie dreigt derden die ESF-trajectbegeleiding uitvoeren en derden die misschien in de tendering actief zullen zijn, met elkaar in concurrentie te plaatsen rond toeleiding."*

Bijna alle partners melden dat de sluitende aanpak een enorm zwakke doelgroep naar boven heeft gebracht, die nog zeer moeilijk te begeleiden valt. Vaak spelen er problemen van inzet en motivatie. De eerste afroming door VDAB en de tenderpartners raakt aan de methodiek van de werkwinkelpartners. Een traject is voor hen gebaseerd op een vrijwillige relatie waarin de werkzoekende intrinsiek gemotiveerd is om werk te zoeken. Bij verplichte labelling valt dit vrijwillige

karakter vaak weg. Dit maakt dat derdenorganisaties meer beginnen na te denken over nieuwe methodieken om met deze cliënten om te gaan.

Wanneer organisaties dezelfde doelgroepen begeleiden, de zogenaamde concurrerende interdependentie, wordt samenwerking aanzienlijk moeilijker dan wanneer organisaties qua doelgroepen en dienstenaanbod complementair zijn aan elkaar. Het gebrek aan een partner-overstijgende toeleiding naar trajectbegeleiding maakt dat organisaties voortdurend proberen om nieuwe imperatieven (in het kader van ESF, Vlaamse beleidsinitiatieven, ...) lokaal te overwinnen. De caseload van VDAB-trajectbegeleiders maakt het optimaal benutten van het aanbod van de andere partners nochtans wenselijk. De vaststelling dat partners hun doelgroepen verfijnen maakt andere doelgroepenafspraken wenselijk dan deze gebaseerd op de kansengroep waartoe de werkzoekende behoort. Zo zou een oriëntering zich bijvoorbeeld ook kunnen baseren op het inschatten van de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt en de mate waarin de cliënt nood heeft aan intensieve begeleiding. Impliciet wordt dit onderscheid door de partners al gemaakt, maar het wordt niet opgenomen in de doelgroepenafspraken. Een goed voorbeeld van toeleiding en trajectallocatie is te vinden in 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.

#### De trajectbepaling: intakeleidraad & trajecttoewijzing

Eens de cliënt naar een bepaalde organisatie is toegeleid, begint de trajectbepaling. Het dossier van de cliënt wordt op naam van de betrokken trajectbegeleider gezet. Vervolgens dient de begeleider de kwalificerende intake in Dossiermanager in te vullen, die achteraf goedgekeurd moet worden door de trajecttoewijzer. De kwalificerende intake wordt ervaren als een brandpunt waar allerlei problemen samen komen. In deze paragraaf wordt ingegaan op knelpunten die betrekking hebben op de trajectbepaling namelijk de definitie van het begin van een traject en de functie van trajecttoewijzer.

Een traject begint op het ogenblik dat een consulent de intakeleidraad in Dossiermanager heeft ingevuld, deze is goedgekeurd door de trajecttoewijzer en een eerste opvolgingsgesprek heeft plaatsgevonden. De leidraad vertrekt vanuit een jobdoelwit en gaat na of de werkzoekende de competenties bezit die noodzakelijk zijn voor dat beroep. Dit betekent dat een traject pas kan opgestart worden op het ogenblik dat de werkzoekende een duidelijk jobdoelwit voor ogen heeft. Echter, niet alle werkwinkelpartners begeleiden bemiddelingsklare cliënten. Dit betekent dat meerdere gesprekken of acties, zoals bijvoorbeeld de tijdelijke doorverwijzing naar een hulpverleningsorganisatie, vooraf kunnen gaan aan het invullen van de



kwalificerende intake. Die voorbereidende acties en gesprekken tellen dus niet mee als een onderdeel van een traject. De sterk arbeidsmarktgerichte aanpak van VDAB strookt dus niet altijd met de aanpak van de andere werkwinkelpartners. Sommige derden melden dat ze de intakeleidraad invullen in afwezigheid van de cliënt of dat ze een willekeurig voorkeursberoep invullen. In dat geval heeft de intakeleidraad geen oriënterende waarde meer, maar is het veeleer een bijkomende, administratieve verplichting ('een noodzakelijk kwaad'). Deze bevinding geldt overigens niet enkel voor de andere partners dan VDAB. Ook sommige VDAB-medewerkers evalueren de intakeleidraad als een onhandig instrument. Men slaagt er niet in een oplossing te vinden voor een gemeenschappelijke intakeleidraad die door alle partners relevant wordt bevonden.

Na het invullen van de intakeleidraad moet deze goedgekeurd worden door de trajecttoewijzer alvorens een traject van start kan gaan. De functie van trajecttoewijzer is een regietaak, die wordt ingevuld vanuit de subregionale directie van VDAB en omvat drie belangrijke taken:

- controleren of de intakeleidraad correct en volledig is ingevuld,
- controleren of de cliënt behoort tot de doelgroepen van de betrokken werkwinkelpartner,
- controleren van de inhoud van het trajectvoorstel.

Vanuit de partners wordt gemeld dat:

- de functie van de trajecttoewijzer niet altijd even objectief wordt ingevuld. In sommige regio's is de trajecttoewijzing een registratietechnische kwestie, maar in andere regio's wordt het ook ervaren als een inhoudelijke kwestie. Partners krijgen het gevoel dat trajecten worden afgekeurd omwille van subjectieve redenen zoals het niet invullen van een facultatief veld of dat er teveel inhoudelijke kritiek op het trajectvoorstel wordt gegeven. Waar deze problemen zich voordoen, worden deze ook door de lokale VDAB-verantwoordelijken erkend. De intakeleidraad moet dan deels opnieuw ingevuld worden, wat als erg tijdrovend ervaren wordt. Dit probleem heeft betrekking op de discretionaire ruimte van de trajecttoewijzer.
- er een gebrek aan transparantie is omtrent de procedures rond de trajecttoewijzing. Dit gebrek wordt mede veroorzaakt door een steeds wijzigend regelgevend kader.
- de trajecttoewijzing of in het geval van doorverwijzing de overdracht te lang duurt. Partners krijgen te laat toegang tot het dossier van de cliënt, wat niet als klantvriendelijk wordt ervaren.
- het principe van trajecttoewijzing raakt aan de integriteit van de partners. Partners krijgen de indruk dat ze zich steeds moeten bewijzen ten opzichte van VDAB, omdat de trajecttoewijzer controleert of de cliënt wel behoort tot de doelgroep van de partnerorganisatie.

- de trajecttoewijzer anderzijds ook een positieve, registratietechnische ondersteuning kan betekenen voor de consultants. Op één plaats werd de bijdrage van de trajecttoewijzer als een meerwaarde geëvalueerd, omdat deze de consultant de weg helpt vinden in het ingewikkelde registratiesysteem. De trajecttoewijzer kijkt er niet enkel de intakeleidraad na, maar maakt ook een overzicht van het aantal begeleidingen per consultant en de status van het dossier. Dit helpt de consultant het overzicht te bewaren over de caseload.

Uit de bevindingen kan geconcludeerd worden dat het moeilijk is een instrument te ontwikkelen dat voor alle partners even bruikbaar is. Daarnaast wordt de functie van trajecttoewijzer in vraag gesteld. Uit de voorgaande paragraaf blijkt het voor de andere partners dan VDAB eerder wenselijk dat de trajecttoewijzer optreedt voor en niet na de toeleiding van een cliënt naar een werkwinkelpartner.

#### Doorverwijzing, uitstroom en einde van het traject

Van een samenwerkingsverband kan worden verwacht dat de afstemming tussen partners in verschillende schakels van een traject verbetert evenals de opvolging en de uitstroomresultaten van cliënten. Dit zijn dan ook voordelen die door de partners worden vermeld. Doorverwijzing naar een partner gebeurt correcter en sneller, omdat partners een beter zicht krijgen op het aanbod van andere organisaties en vooroordelen ten opzichte van elkaar verminderen of wegvallen. De fysieke cohabitatie verbetert de informele contacten tussen partnerconsultanten. In Gent wordt de aanwezigheid van De Sleutel door de andere werkwinkelpartners als een brug tussen werk en welzijn ervaren.<sup>23</sup> De werkwinkel is ook een ideale plek om vacatures en screenings voor opleidingen direct aan meerdere partners bekend te maken. Deze matching verloopt doorgaans efficiënter dan de geautomatiseerde, aangezien de consultant een meer grondige kennis heeft omtrent voorkeuren van de werkzoekende. Daarom lijken initiatieven tot toeleiding naar de bouwsector zoals de Bouwbaan en de Bouwpool met zitdagen in Gent resp. Antwerpen alvast veelbelovend.

Toch biedt de werkwinkel nog geen sluitend antwoord op een 'harde kern' van werkzoekenden. In het kader van de sluitende aanpak is er in de werkwinkels een groep werkzoekenden naar boven gekomen waarbij 'shoppinggedrag' wordt vastgesteld. Dit betekent dat zij vaak opeenvolgend door verschillende organisaties worden begeleid zonder dat wenselijke uitstroomresultaten worden behaald. Vanuit de onderzoeksresultaten worden twee verschillende groepen geïdentificeerd. Ten eerste gaat het om werkzoekenden die schipperen tussen verschillende uitkeringen en bijstandsregelingen waaronder ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, het leefloon en werkloosheidsuitkeringen. Vaak gaat het hier om werkzoekenden

---

<sup>23</sup> Werkwinkel Gent, 2005, 'evaluatie werkwinkelwerking'.

met multiproblemen. In de periode waarin cliënten overschakelen naar een ander statuut blijft opvolging vaak uit. Het huidige netwerk is nog onvoldoende verweven met aanpalende beleidsdomeinen om deze periodes te kunnen kortsluiten met behulp van een 'warme overdracht'. De opvolging en de warme overdracht worden verdrongen door de centraal gestuurde en geautomatiseerde VDAB-labelling, waardoor de cliënt tijdens een tussenperiode zonder opvolging of begeleiding valt.

In het bijzonder valt hier te denken aan de samenwerking met het OCMW en het Sociaal huis bij de overschakeling van een leefloon naar een werkloosheidsuitkering na het beëindigen van een tewerkstelling in het kader van een artikel 60. Dit geldt evenwel niet voor alle OCMW's, aangezien op sommige plaatsen de OCMW's zelf voorzien in de nazorg van hun cliënteel. In dat geval ervaren de OCMW's het als een beperking dat ze niet sanctionerend ('met een stok achter de deur') kunnen optreden. Deze inefficiëntie wijst op de moeizame overgang van een passieve naar een actieve benadering van de cliënt. In het licht van activering kan het einde van een tewerkstelling in het kader van een artikel 60 niet als het einde van een traject worden beschouwd. Het gebeurt dan ook dat ex-leeflooncliënten door een gebrek aan opvolging terug in de bijstand terecht komen na een periode van uitkeringsgerechtigdheid. Een goed voorbeeld van opvolging zijn de afspraken, die gemaakt worden tussen VDAB en het Sociaal Bedrijfscentrum Maasmechelen. Na het beëindigen van een wepplus volgen de werkzoekenden een collectieve sollicitatietraining bij VDAB, waarna ze terugkeren naar het SBC voor nazorg op maat van de cliënt. Wanneer onvoldoende inspanningen vanuit de cliënt worden geleverd, wordt dit doorgegeven aan VDAB.

Ten tweede gaat het om een groep werkzoekenden waarbij de begeleiding wordt stopgezet door andere actoren dan VDAB wegens een gebrek aan inzet en motivatie. Volgens de partners maken deze cliënten bewust gebruik van de diverse mogelijkheden die hen worden aangeboden om 'met rust gelaten te worden door VDAB en RVA'. Methodieken van lokale derden zijn echter vaak gebaseerd op een vrijwillige en intensieve relatie met de cliënt. In sommige gevallen wordt de stopzetting gecommuniceerd naar de trajectbegeleiders van VDAB en kan transmissie volgen. In andere gevallen komen de werkzoekenden terug in de pool van de sluitende aanpak terecht en volgt er dus een tussenperiode waarin opvolging uitblijft. De beperkte terugkoppeling naar VDAB is deels te wijten aan gepercipieerde verschillende bedrijfsculturen waarin derden hun kwalitatieve en cliëntgerichte benadering afzetten tegenover het kwantitatieve en sanctionerende beleid van VDAB. Verder onderzoek is nodig om de omvang van dit probleem te detecteren en nader te bepalen om welke werkzoekenden het hier precies gaat. Het CVS is hiertoe een ideaal instrument. Daarnaast is ook een bevraging vanuit het per-

spectief van de klant wenselijk om na te gaan in welke mate het hier gaat om een bewust misbruik van het systeem.<sup>24</sup>

Met betrekking tot de doorverwijzing wordt ook een structureel probleem vastgesteld tussen het PWA en andere werkwinkelpartners. Sinds de afschaffing van de vrijstelling op de stempelcontrole en de PWA-activiteit 'huishoudelijke hulp voor particulieren', wordt het PWA nog nauwelijks als een mogelijke tussenschakel van een traject gezien. De ATB-dienst gebruikt PWA-werk soms wel als een tijdelijke oplossing voor lange wachttijden in het ATB-netwerk. PWA-werknemers, die worden opgeroepen in het kader van de sluitende aanpak, krijgen soms te horen dat ze geen echt werk verrichten. Dit komt de coherentie van de dienstverlening niet ten goede. PWA'ers kunnen immers een lange weg hebben afgelegd alvorens het PWA-werk te initiëren. Partners vermelden dat de onzekere toekomst van het PWA een doorverwijzing ernaar niet wenselijk maakt, aangezien hun cliënten juist nood hebben aan zekerheid. PWA-beambten beamen de positieve, activerende resultaten van de sluitende aanpak, waardoor een deel van de PWA-werknemers doorstroomt naar het normaal economisch circuit. Maar tegelijk menen zij dat het om een afroming gaat, en dat een zwakke groep overblijft. Het PWA ziet zich zelf als een belangrijke aanvulling op het reguliere aanbod met betrekking tot de doelgroep 'oudere werkzoekenden'. Op sommige plaatsen wordt informeel contact opgenomen met VDAB om de consulent te wijzen op de beperkte mogelijkheden van de cliënt. In Leuven werden daartoe afspraken gemaakt met VDAB. Wanneer de 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.

Voor die zwakke groep, menen de beampten, moet PWA-werk als een duurzame oplossing mogelijk zijn. Op die wijze kan het PWA ook als een volwaardig onderdeel van de tweede pijler worden opgenomen en als een eindpunt van een traject worden gezien. Momenteel wordt het PWA niet in de tweede pijler gesitueerd. De projectcel heeft een werkgroep opgericht om de mogelijkheden van het PWA in de tweede pijler nader te bekijken. Ondertussen is het PWA wel actief op zoek naar nieuwe activiteiten die zich situeren binnen deze pijler om het verdere bestaan te verzekeren zoals het oprichten van een infopunt voor poetshulp, een PWA-dienstenonderneming, ...

De werkwinkel bedient niet enkel werkzoekenden, maar ook werkgevers, werknemers en gebruikers van de lokale diensteneconomie. In de volgende paragraaf wordt het opzet en de gerealiseerde dienstverlening aan werkgevers en werkne-

---

<sup>24</sup> Deze bevinding werpt ook vragen op naar de mate waarin de cliënt keuzevrijheid geniet in de partner die hem of haar begeleidt.

mers besproken, gevolgd door een bespreking van de rol van de werkwinkel in de tweede pijler.

### 2.1.2 *Dienstverlening aan werknemers en werkgevers*

De conceptnota lokale werkwinkels erkent drie klantengroepen van de geïntegreerde dienstverlening namelijk werkzoekenden, werkgevers en werknemers (Landuyt, 2000). In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op de dienstverlening aan werknemers en werkgevers. In de aanvankelijke kaderovereenkomst (2000) werden werkgevers expliciet opgenomen als een klantengroep van de geïntegreerde basisdienstverlening. Voorts bevat de overeenkomst geen specifieke bepalingen omtrent de invulling van de universele dienstverlening aan werkgevers. In het partnerschapsverdrag (2005) worden enkele mogelijke diensten van de federale overheid aan werkgevers vermeld, maar deze worden eerder tentatief dan definitief omschreven. De mogelijke diensten zijn het aanbieden van informatie over en de promotie van federale tewerkstellingsmaatregelen en de bijstand aan werkgevers met betrekking tot de consultatie of overdracht van elektronische gegevens in verband met de opdrachten van de RVA of het PWA. De klantengroep werknemers zijn niet expliciet opgenomen in de geïntegreerde basisdienstverlening. In het partnerschapsverdrag wordt wel vermeld dat werknemers bij het PWA terecht kunnen voor informatie, promotie en aflevering van formulieren en attesten in het kader van loopbaanonderbreking en tijdskrediet.

Op het terrein werden geen interbestuurlijke tussenschotten weggewerkt onder de vorm van één loket voor de diverse tewerkstellingsmaatregelen van VDAB/ATB en RVA/PWA. Voor al te specifieke vragen omtrent tewerkstellingsmaatregelen worden werkgevers in de realiteit doorverwezen naar het LKC van VDAB. Momenteel fungeert de werkwinkel in eerste instantie als een doorgeefluik van vragen van werkgevers naar de vacaturewerking van VDAB. Buiten het registeren van een vacature, wordt er vanuit de werkwinkel geen specifieke dienstverlening aangeboden aan werkgevers. Genk is de enige werkwinkel uit de cases waar de vacaturewerking reeds van bij de oprichting in de werkwinkel geïntegreerd is. In de toekomst zal de vacaturelijn in de werkwinkel worden ingebed, doch zal dit wegens een beperkte personeelscapaciteit en een te beperkte vraag in sommige regio's niet in alle werkwinkels mogelijk zijn volgens VDAB. Aan de vooravond van deze integratie blijken maar weinig werkgevers zich tot de werkwinkel te wenden. Werkgevers contacteren eerder rechtstreeks de vacatureconsulent of ze maken gebruik van Jobmanager van VDAB, de online-toepassing voor werkgevers. Vanuit VDAB zal er geen actieve promotie van deze integratie naar de werkgevers worden georganiseerd.

Respondenten merken op dat de meeste contacten met werkgevers zich in de KMO-wereld situeren, omdat deze werkgevers een grotere nood aan informatie

hebben. In tegenstelling tot grotere bedrijven beschikken zij niet over een eigen personeelsdienst en zijn ze bijgevolg onvoldoende op de hoogte van het aanbod tewerkstellingsmaatregelen. In Haacht werd vanuit de lokale overheid het idee geopperd om een KMO-loket in de werkwinkel te integreren, maar dit is nooit gerealiseerd geweest wegens een te beperkte betrokkenheid van de werkgeversorganisaties. Wel houdt de vacatureconsulent er occasioneel zitdagen voor de invulling van knelpuntberoepen. In het arrondissement Hasselt werden op initiatief van VDAB en UNIZO ontbijtsessies georganiseerd voor werkgevers van KMO's. Tijdens deze acties slaagt VDAB er echter niet in om met een echte werkwinkelidentiteit naar buiten te treden en alle partners er volwaardig in te betrekken.

De dienstverlening aan werknemers vanuit de werkwinkel kan worden onderverdeeld in twee diensten, het aanvragen van opleidingscheques (VDAB) en de informatie, promotie en aflevering van attesten inzake loopbaanonderbreking en tijdskrediet (PWA/RVA). De loopbaanbegeleiding van VDAB is doorgaans niet geïntegreerd in de werkwinkel. Respondenten evalueren de openingstijden van de werkwinkels als niet toegankelijk voor werknemers. In sommige werkwinkels werd daarom avondpermanentie voorzien in de werkwinkels, maar dit werd snel weer afgevoerd wegens een te beperkt gebruik. Beide diensten die worden aangeboden vanuit de werkwinkel worden maar zelden gebruikt. Werknemers maken volgens de respondenten veeleer gebruik van de online-toepassing voor het aanvragen van opleidingscheques. Met vragen over loopbaanonderbreking en tijdskrediet wenden werknemers zich sneller tot de vakbonden. Volgens de respondenten zijn werknemers niet op de hoogte dat ze zich hiervoor ook tot de werkwinkel kunnen wenden. De PWA-beambten melden bovendien dat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de complexe regelgeving op het vlak van tijdskrediet en loopbaanonderbreking, zodat hun functie ook beperkt is tot doorgeefluik naar RVA.

De ambitieuze doelstelling om met de werkwinkel effectieve kruispunten tussen vraag en aanbod te creëren (Landuyt, 2000) blijft tot hiertoe dus redelijk beperkt. Hoewel werknemers en werkgevers aanvankelijk als belangrijke stakeholders in het werkwinkelconcept werden onderscheiden, blijft daar maar weinig van over in de kaderovereenkomst en het partnerschapsverdrag. Ook op het terrein lijken velen reeds vergeten dat werkgevers en werknemers ook behoren tot de klantengroepen van de geïntegreerde basisdienstverlening. De integratie van de vacaturewerking in de werkwinkel biedt hier nieuwe perspectieven. Nochtans zal er nood zijn aan afstemming van werkprocessen tussen de werkzoekendenlijn en de vacaturelijn, om de match tussen vraag en aanbod te verbeteren.

## 2.2 Tweede pijler

Onder de regierol van de lokale besturen valt het permanent ontsluiten van het aanbod in de lokale diensteneconomie voor gebruikers en werkzoekenden in de werkwinkel, met andere woorden het onthaal en de basisdienstverlening van de tweede pijler. Daarnaast is VDAB als regisseur ook verantwoordelijk voor het creëren van verbindingen tussen beide pijlers, aangezien zij als enige de toeleiding van werkzoekenden naar de tweede pijler kan garanderen. Deze taak wordt echter nergens formeel erkend. Het onderscheiden van de lokale diensteneconomie als een aparte pijler is contradictorisch in het licht van de eerste doelstelling, namelijk de geïntegreerde dienstverlening.

In eerste instantie wordt de basisdienstverlening vanuit het partnerschapsverdrag (2005) opgevat als de uitbouw van een virtueel loket, met name de Dienstenwijzer. Uit de cases blijkt dat de Dienstenwijzer enkel is uitgebouwd in de centrumsteden. In de niet-centrumsteden wordt aangegeven dat het aanbod lokale diensteneconomie te klein is in verhouding tot de kostprijs van het virtuele loket. In de meeste gevallen wordt wel een lijst opgemaakt van het lokale aanbod. Slechts in twee cases werd geen gezamenlijke informatiebrochure opgesteld voor werkzoekenden en werkgevers vanuit de overweging om oneerlijke concurrentie te vermijden. De informatieverstrekking in deze niet-stedelijke zorggebieden gebeurt door alle partners of enkel door het PWA. In het laatste geval is er soms sprake van belangenvermenging. Het PWA heeft er zelf een dienstenonderneming en verwijst niet door naar andere aanbieders. In de centrumsteden wordt de informatiefunctie opgenomen door de lokale overheden en/of de PWA's. Hoewel het OCMW mede de regierol ten aanzien van de tweede pijler kreeg toegewezen, participeert het OCMW nergens aan het informatieloket. Het OCMW is daarentegen veeleer actief als aanbieder van trajectbegeleiding in de werkwinkel. Enkel in Herentals wordt de regierol voor de tweede pijler door het OCMW opgenomen, maar de coördinator werkt niet in de werkwinkel.

Het talrijke aanbod dienstenondernemingen in de centrumsteden maakt dat gebruikers vaak aan werkwinkelconsulenten vragen om hun neutrale informatierol te verlaten en enkele dienstenondernemingen aan te bevelen. Vanuit deze vaststelling hebben de lokale overheden van de centrumsteden (Gent, Genk en Antwerpen) een backoffice 'dienstencheques' opgericht. De backoffice is opgevat als een verzamelpunt voor aanvragen van gebruikers. In het aanvankelijke opzet zouden aanbieders registreren hoe snel ze een vacature kunnen invullen, maar dit stootte op weerstand bij de werkgevers. Zij wensen niet kenbaar te maken of ze nog arbeidsreserve hebben, om hun concurrentiepositie niet te verzwakken. Het verzamelpunt is niet enkel een initiatief voor klantvriendelijkheid, maar ook een kanaal voor kwaliteitscontrole. De regisseur kan daarbij controleren of aanvragen binnen een opgegeven periode ingevuld worden.

De frontoffice, het infopunt lokale diensteneconomie, wordt in Gent en Antwerpen opgenomen door het PWA. In Genk treedt de stad zelf als actor op door het infopunt met eigen personeel te bemannen en door de aanstelling van twee case-managers die gratis bemiddelen tussen werknemers en werkgevers. Deze bemiddeling wordt aangeboden aan het ruimere veld lokale diensteneconomie terwijl in Gent en Antwerpen het infopunt zich vooral toespitst op dienstenchequeactiviteiten. Vanuit het werkveld werd dan ook enkele keren gemeld dat het begrip lokale diensteneconomie een zeer vaag begrip is. Op het eerste gezicht doet het begrip denken aan een winstgevende operatie zoals dienstenchequeondernemingen (althans vanuit het oogpunt van de aanbieders). PWA-beambten en OCMW-trajectbegeleiders zien hun eigen organisatie niet altijd als een onderdeel van de lokale diensteneconomie. Zoals reeds vermeld kan dit bij het PWA te maken hebben met het feit dat PWA geen duurzame oplossing genereert voor kansengroepen.

In één werkwinkel, waar het informatiepunt niet langer in de kinderschoenen staat, werd de kwestie van terreinafbakening tussen VDAB en het informatiepunt een belangrijk issue. Er werden afspraken gemaakt met VDAB wat betreft de toeleiding en de vacaturematching. In de praktijk blijkt VDAB zich toch niet verantwoordelijk te voelen voor de toeleiding naar de tweede pijler. Ook het bekendmaken van vacante plaatsen in de poetsopleiding van VDAB aan het informatiepunt laat nog te wensen over.

De werkwinkels in niet-centrumsteden blijken dus minder ver ontwikkeld te zijn op het vlak van de basisdienstverlening omtrent de tweede pijler. Dit komt niet enkel omdat het aanbod er kleiner is, maar ook omdat ze vanuit de centrale overheden veel minder middelen krijgen toebedeeld dan de centrumsteden. De centrumsteden kunnen immers vanuit de actieplannen een beroep doen op heel wat middelen (mits co-financiering).

De werkwinkel heeft niet enkel als doel het realiseren van beide pijlers, maar het is ook een instrument ter ontwikkeling van een lokaal werkgelegenheidsbeleid. Daartoe is een overlegstructuur in een breder en meer strategisch lokaal partnerschap wenselijk.

### **3. Overlegstructuur**

Het partnerschapsverdrag (2005) en elke lokale samenwerkingsovereenkomst voorzien in twee belangrijke overlegorganen: een dagelijks bestuur van de werkwinkels en een forum lokaal werkgelegenheidsbeleid. Het dagelijks bestuur dient te worden samengesteld door alle werkwinkelpartners die rechtstreeks betrokken zijn bij de dagelijkse werking van de werkwinkel. Hoewel de vestigingsverantwoordelijke een brugfunctie vervult tussen het dagelijks bestuur en de werkwin-



kelconsulenten, is de participatie aan het dagelijks bestuur niet opgenomen in zijn/haar vast takenpakket.<sup>25</sup>

Het forum lokaal werkgelegenheidsbeleid is een overleg- en adviesorgaan dat per zorggebied of per meerdere zorggebieden moet worden opgericht voorafgaand aan de oprichting van de werkwinkels. Het partnerschapsverdrag (2005) heeft de bevoegdheden van het forum ten opzichte van de kaderovereenkomst (2000) afgezwakt van een beleidsmatige opvolging van de werkwinkels en de verantwoordelijkheid voor de integratie van beide functies in de werkwinkel tot adviesverlening inzake de werking van de werkwinkels.

In de meer stedelijke zorggebieden worden er over het algemeen ook andere overlegvormen ontwikkeld naast het forum en het dagelijks bestuur (DB), meestal in een meerlagige overlegstructuur. In de grootsteden wordt er verder gebouwd op een reeds bestaande overlegstructuur. In Gent is het forum een onderdeel van 'Gent, stad in werking', een duurzaam samenwerkingsverband van alle relevante, lokale arbeidsmarktactoren bestuurd door de stad Gent. Naast het dagelijks bestuur en het forum worden er ook nog andere overlegmomenten georganiseerd zoals een teamoverleg voor werkwinkelconsulenten, een cliënt- of dossieroverleg, een beleidsgroep of een toeleidersoverleg.

### 3.1 Dagelijks bestuur

In werkwinkels uit niet-stedelijke zorggebieden komt het dagelijks bestuur soms slechts één keer per jaar samen, waardoor een echte opvolging van de dagelijkse werking uitblijft. Sommige lokale derden en ATB-diensten volgen niet alle dagelijkse besturen en fora op wegens een beperkte personeelscapaciteit. Vaak zijn organisaties gepreoccupeerd met het in stand houden van de eigen werking alvorens zij investeren in de werkwinkel.

Het dagelijks bestuur is niet in alle werkwinkels samengesteld uit personen die rechtstreeks met de dagelijkse werking van de werkwinkel hebben te maken. Zo zitten er bijvoorbeeld ook lokale besturen (steden, gemeenten en OCMW's) en PWA's in uit de andere gemeenten van het zorggebied. Dit maakt het soms moeilijk om een vergadering te organiseren over het werkwinkelbeheer, die relevant is voor alle betrokkenen. Positief gesteld betekent dit een betrokkenheid van lokale actoren uit andere gemeenten dan deze waar de werkwinkel is gevestigd. In één werkwinkel bijvoorbeeld probeert men het dagelijks beheer op te vullen met activiteiten zoals bedrijfsbezoeken, maar dit wordt niet altijd door alle partners als even relevant ervaren. Het échte dagelijks beheer wordt er eerder informeel tussen

---

<sup>25</sup> Projectcel lokale werkwinkels, 2006, 'takenpakket vestigingsverantwoordelijke' (zie ook paragraaf 5 van dit hoofdstuk).

de consulenten gevoerd. In die werkwinkel bestaat het dagelijks beheer ook veeleer uit de consulenten zelf en niet uit de coördinatoren van de consulenten. Desalniettemin levert het dagelijks bestuur vaak een belangrijke beleidsvoorbereidende input voor het forum. Soms worden daartoe kleinere werkgroepen opgericht die rond specifieke thema's werken.

Er wordt een structureel probleem erkend op het vlak van informatiedoorstroom naar de coördinatoren van de partnerconsulenten. Coördinatoren geven soms aan dat ze eerder (VDAB-)informatie krijgen van de eigen consulenten in plaats van in het dagelijks bestuur. Ook al gaat het niet altijd om rechtstreeks werkwinkelgerelateerde zaken, deze kunnen wel het beleid of de werking van de eigen organisatie beïnvloeden. Vanuit de respondenten wordt de behoefte vermeld om een duidelijk onderscheid te maken tussen benodigde informatie voor VDAB-consulenten, coördinatoren van andere partners en consulenten van andere partners. In Gent bijvoorbeeld loopt de informatie van VDAB naar de partnerconsulenten zeer vlot, maar voor de coördinatoren van de partners wordt nog een tekort gemeld.

### **3.2 Forum lokaal werkgelegenheidsbeleid**

Gemiddeld gezien komen de fora één tot vier keer per jaar samen. Het forum wordt in de eerste plaats gezien als een overlegplatform waarin informatie over projecten wordt uitgewisseld. Deze uitwisselingsfunctie situeert zich vooral binnen de tweede pijler. Projecten komen veeleer tot stand op basis van bilaterale contacten tussen organisaties. De beleidsmatige opvolging van de werkwinkel zelf en de integratie tussen beide pijlers in de werkwinkel komen er minder aan bod. Veeleer volgt een cijfermatige bespreking van het voorgaande jaar, dan dat er een voorbereidende beleidsinput wordt gegeven.

Er is een grotere betrokkenheid waarneembaar bij zorggebieden, die kampen met een hoger dan gemiddelde werkloosheidsproblematiek dan bij fora met een gemiddelde of relatief lage werkloosheidsdruk. Dit heeft te maken met de traditie van samenwerking die in deze zorggebieden reeds bestond. Steden en gemeenten voelen zich er sterk betrokken op het lokale beleid. In deze zorggebieden speelt het forum een meer actieve rol en er worden nieuwe initiatieven ter goedkeuring in plaats van ter advisering aan het forum voorgelegd.

In eerder 'landelijke' zorggebieden vinden de vergaderingen vaak tijdens de avond plaats en blijkt het moeilijk om inhoudelijke discussies te voeren, omdat het forum niet volledig is samengesteld uit personen die professionele kennis en ervaring ter zake bezitten. Over het algemeen beschouwen de respondenten het forum veeleer als een formele gelegenheid om contacten te onderhouden en informatie uit te wisselen, dan als een denktank die flexibel probeert in te spelen op de lokale arbeidsmarktbehoeften.

Daarnaast rijzen er ook vragen over de verhouding tussen het regionale RESOC-overleg en het forum. Het RESOC is een regionaal overlegplatform op het terrein van tewerkstelling en economie. Sommige respondenten menen dat er een beperking van de bevoegdheden in het forum is gekomen, om niet teveel voor de voeten te treden van het RESOC-platform. In het partnerschapsverdrag (2005) wordt vermeld dat indien op lokaal niveau geen forum wordt opgericht, het RESOC deze taak op zich dient te nemen. Vanuit het RESOC Antwerpen wordt actief nagedacht op welke wijze de lokale fora en het RESOC zich tot elkaar kunnen verhouden en elkaar kunnen versterken.

### 3.3 Cliëntoverleg & toeleidersoverleg

Het cliëntoverleg en het toeleidersoverleg hebben tot doel het bespreken van moeilijke begeleidingsdossiers, respectievelijk het toeleiden van cliënten naar trajectbegeleidingsactiviteiten, opleidingen of werkervaringsplaatsen van partnerorganisaties. Op sommige plaatsen bestond dit overleg al voor de werkwinkel. Aanvankelijk werd op verschillende plaatsen een cliëntoverleg georganiseerd, maar dit bleef enkel stand houden in de grotere werkwinkels. In heel wat werkwinkels gebeurt de toeleiding en het cliëntoverleg eerder informeel dan formeel. Dit wordt juist als een voordeel van de werkwinkel ervaren: er hoeft niet gewacht te worden tot het volgende overleg voor een warme overdracht of een probleem. Informeel kan er korter op de bal gespeeld worden. Op sommige locaties evolueert het cliëntoverleg dan ook naar een meer algemene vergadering over veranderingen bij de partnerorganisaties en cliëntproblemen die door verschillende partners ervaren worden. De nood aan een geformaliseerd overleg is groter bij werkwinkels met een grote personeelsomvang en een gesloten landschapsstructuur. In Gent worden onder andere daarom alle consultants door elkaar gezet om autonome eilandjes van partnerorganisaties te vermijden. Dit werkt bevorderend voor de informele communicatie.

Het toeleidersoverleg wordt meestal georganiseerd op initiatief van VDAB. Het is samengesteld uit werkwinkelpartners en externe organisaties. Volgens sommige partnerconsultanten is het in de eerste plaats een overleg om toe te leiden naar VDAB en niet naar de andere partners. Echter, ook toeleiding naar opleidings- en werkervaringsinitiatieven is mogelijk zoals het toeleidersoverleg tussen de werkwinkel en het Sociaal Bedrijvencentrum Maasmechelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de overlegstructuur van de werkwinkel en het bredere partnerschap nog meer leven kan ingeblazen worden op beleidsmatig vlak en dat het forum geherwaardeerd dient te worden. Ook blijkt er nood te zijn aan een goede informatiedoorstroom naar de coördinatoren van de partnerorganisaties. In de volgende paragraaf komt de vraag aan bod welke invloed deze overlegstructuur heeft in het bredere lokale werkgelegenheidsbeleid.

## 4. Lokaal arbeidsmarktbeleid

Samenwerking kan op het terrein leiden tot het ontwikkelen van nieuwe initiatieven, een coherent lokaal werkgelegenheidsbeleid door de coördinatie van acties naar werkzoekenden en werkgevers, het flexibel inspelen op lokale arbeidsmarktnoden en het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod. Samenwerking kan zich ook uitbreiden naar andere lokale partnerschappen. Te denken valt aan een verbeterde samenwerking met het Sociaal Huis/OCMW. In het bijzonder valt hier te denken aan het innovatie-dividend. In welke mate leidt het partnerschap tot het ontwikkelen van nieuwe initiatieven? De werkwinkel wordt niet enkel gezien als een instrument tot het voeren van een lokaal werkgelegenheidsbeleid, maar ook als een instrument tot het ontwikkelen van een lokale diensteneconomie. Deze diensteneconomie verhoogt de werkgelegenheid door het creëren van duurzame tewerkstelling voor kansengroepen gecombineerd met het beantwoorden van individuele en collectieve behoeften aan diensten.

### 4.1 Lokaal werkgelegenheidsbeleid

Globaal genomen worden jobobstakels als kinderopvang en mobiliteit als belangrijke issues erkend voor een lokaal werkgelegenheidsbeleid. In de steden is het aanbod van het openbaar vervoer vaak onderontwikkeld naar de industriegebieden en de haven. In de landelijke gebieden zijn de verbindingen tussen gemeenten niet overal goed uitgebouwd. Voor kinderopvang wordt vooral gemeld dat er een tekort is aan betaalbare, occasionele kinderopvang die op korte termijn kan worden voorzien. In Antwerpen werd het project OKIDO-mobiel ontwikkeld. Partners kunnen er plaatsen reserveren voor hun cliënteel en er worden zitdagen georganiseerd in de werkwinkel. Tijdens sollicitaties of een kortdurige tewerkstelling kan meteen kinderopvang worden aangeboden aan de werkzoekenden. Toch melden heel wat geïnterviewden dat het moeilijk is om vanuit een lokaal werkgelegenheidsbeleid te werken rond deze randvoorwaarden, omdat dit vaak Vlaamse materie is. In Genk en Gent werd er bijvoorbeeld over nagedacht om kinderopvang in de werkwinkel te organiseren, maar dit bleek moeilijk vanuit de strenge wetgeving die hier rond bestaat. Lokale overheden kunnen niet altijd wegen op het Vlaams en nationale beleid en ervaren dit vaak als een beperking van hun mogelijkheden. Daarnaast worden deze jobobstakels volgens de partners ook vaak gebruikt als een excuus waarachter werkzoekenden zich verschuilen.

Andere nieuwe initiatieven die vanuit het forum en de werkwinkel ontstaan zijn jobbeurzen, geïntegreerde informatiebrochures over tewerkstellingsmaatregelen, studienamiddagen met andere actoren in het arbeidsmarktwerkveld, een havenbusje voor uitzendkrachten, bedrijfsbezoeken, ontbijtsessies voor werkgevers met informatie over tewerkstellingsmaatregelen... Het is niet altijd duidelijk in welke mate deze initiatieven te wijten zijn aan de fora of de samenwerking tussen de werkwinkelpartners. Bij het ontwikkelen van werkwinkel- en werkgeversbrochu-

res gaat dit wel uit van een werkwinkelinitiatief, waarbij de partners met een gezamenlijke identiteit naar buiten treden. Vele initiatieven ontstaan evenwel vanuit bilaterale contacten tussen organisaties. Wel is het duidelijk dat het forum een belangrijke rol speelt in het informeren over deze initiatieven zodat het aanbod bij een breder publiek bekend geraakt en er sneller op de vraag of het dienstenaanbod kan worden ingespeeld. Een bijzonder initiatief uit Antwerpen is ANTONE of het Antwerps toeleidingsnetwerk. Vanuit de vaststelling dat veel werkzoekenden met foute vragen in de werkwinkel terecht kwamen werd een netwerk ontwikkeld dat het bredere aanbod van activering binnen Antwerpen bekend maakt aan alle lokaal betrokken actoren aan de hand van nieuwsbrieven en carrouselbezoeken. Het toeleidingsnetwerk kan als een echt werkwinkelinitiatief worden aanschouwd aangezien het betaald wordt met het toeleidingsbudget van de Antwerpse werkwinkels, maar anderzijds wordt het in hoofdzaak getrokken door de stad.

Op het terrein is een tweedeling waarneembaar tussen zorggebieden met een hoge werkloosheidsdruk en zorggebieden met een gemiddelde of relatief lage werkloosheidsdruk. In de laatste zorggebieden hebben de aanvankelijk hoog geschapen verwachtingen tot ontgoocheling geleid, is het lokale beleid een beetje stilgevallen en het werkwinkelconcept naar de achtergrond verschoven.

Factoren die deze tweedeling bepalen zijn de volgende:

- Sociaal-economische context: in Genk en Maasmechelen weegt de ex-mijnproblematiek sterk door op het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast kennen centrumsteden, die veelal een hogere dan gemiddelde werkloosheidsproblematiek hebben, de typisch stedelijke arbeidsmarktparadox.
- Financiële ruimte: zorggebieden met een hoge werkloosheidsdruk kunnen zich op meer middelen beroepen dan andere zorggebieden. In de centrumsteden geldt dat zij zich kunnen beroepen op het Stedenfonds.
- Traditie van samenwerking: in zorggebieden met een hoge werkloosheidsproblematiek is doorgaans een ruimer aanbod van arbeidsmarktactoren aanwezig. Vaak was er reeds sprake van samenwerking voor de oprichting van de werkwinkels. In Borgerhout werd bijvoorbeeld het lokaal werkgelegenheidsbureau opgericht in 1999 dat reeds stelde op een samenwerkingsverband tussen de stad Antwerpen, het PWA, de RVA, de Werkwijzer en VDAB. De werkwinkel en het forum hebben hier het samenwerkingsverband een meer structureel en formeel draagvlak gegeven.

Zorggebieden met een hogere probleemdruk hebben dus meer ervaring op het vlak van arbeidsmarktbeleid, beschikken over meer middelen, contacten en personeel om dit beleid goed in te vullen. Op vele plaatsen is het opportuun om nog meer te streven naar een integraal en coherent beleid door een meer gezamenlijke en bredere aanpak van arbeidsmarktproblemen, door meer aandacht te besteden

aan de link tussen onderwijs en werk, de link tussen welzijn en werk en de link tussen het luik tewerkstelling in het lokaal sociaal beleidsplan en het meer algemene arbeidsmarktbeleid. In Gent werden daartoe stappen gezet door de participatie van de werkwinkelcoördinator aan het onderwijsplatform. Daarnaast worden in diverse werkwinkels gezamenlijk bezoeken aan scholen georganiseerd tussen VDAB/ATB en RVA/PWA. In Oostkamp wordt het werkgelegenheidsbeleid in hoofdzaak gevoerd vanuit het lokaal sociaal beleidsplan. De coördinator lokale diensteneconomie is er eveneens de vestigingsverantwoordelijke van de werkwinkel. In Brasschaat<sup>26</sup> wordt in tegenstelling tot andere zorggebieden een beleid gevoerd dat sterk gericht is op private ondernemingen en commerciële diensten, maar dit gaat dan weer ten koste van de aandacht voor kansengroepen en werkzoekenden.

In het kader van de sluitende aanpak is er in de werkwinkels een groep werkzoekenden naar boven gekomen waarbij 'shoppinggedrag' wordt vastgesteld (zie boven). De werkwinkel blijkt hier vooralsnog geen antwoord op te kunnen bieden. Het is alvast duidelijk dat een nieuwe visie op de benadering van deze twee groepen cliënten wenselijk is. Verschillende lokale actoren erkennen de problematiek wel, maar slagen er niet in om een gezamenlijk debat over het fenomeen te organiseren. Er wordt vooral gekeken naar bovenlokale beleidsinput, maar hiervoor is een lokale insteek juist noodzakelijk ter signalisatie en als eerste denktank. De verdere identificatie van deze problematiek en de gezamenlijke discussie moeten op een ruimer terrein gebeuren en met input van verschillende beleidssectoren. De achtergronden en de verdere identificatie van deze probleemgroepen is mogelijk via Dossiermanager, mits ook alle acties van alle lokale actoren hierin worden geregistreerd, inclusief het OCMW en PWA.

Samenvattend kan gesteld worden dat het forum een belangrijke informatieve meerwaarde heeft en dat er lokaal wel wat innovatieve projecten worden opgezet. Toch is een nog meer strategische ontwikkeling wenselijk. Of dit ook geldt op het vlak van de tweede pijler, komt in de volgende paragraaf aan bod.

#### **4.2 Lokale Diensteneconomie**

De ontwikkeling van een lokale diensteneconomie door het bredere, lokale partnerschap werd lange tijd door de Vlaamse Regering als een experimentele fase opgevat met allerlei onduidelijkheden tot gevolg. Ook de rol van de tweede pijler in de werkwinkel is niet altijd even duidelijk. In de centrumsteden werd zoals reeds vermeld in de werkwinkels een informatieloket uitgebouwd om vacatures te registreren en informatie te verstrekken over het lokale aanbod aan werkzoekenden en gebruikers. Echter, door de bepalingen omtrent de werkwinkels op te

---

<sup>26</sup> UNIZO, s.d., 'Marktonderzoek commerciële aantrekkelijkheid gemeente Brasschaat'.

nemen in het VDAB-decreet (2004) wordt weinig recht gedaan aan de lokale diensteneconomie als tweede pijler van de werkwinkel. Het nieuwe decreet lokale diensteneconomie biedt hier nieuwe mogelijkheden. In het decreet wordt immers een expliciete rol toegekend aan het forum, of indien absent aan het RESOC-comité, voor de erkenning van nieuwe projecten.

Tot op heden spelen de fora en andere lokale overlegorganen net zoals bij het bredere lokaal werkgelegenheidsbeleid vooral een rol door het informeren over elkaars initiatieven waardoor de toeleiding naar het nieuwe aanbod vlotter verloopt en vacatures sneller kunnen worden ingevuld. Ook de tweedeling tussen de gebieden met een hogere versus gemiddelde of lagere werkloosheidsdruk komt hier duidelijk naar voor. De meer landelijke zorggebieden klagen dat ze onvoldoende financiële ondersteuning en advies krijgen om de regierol in de tweede pijler uit te bouwen. In Haacht werd bijvoorbeeld een projectvoorstel uitgeschreven om een coördinator voor de vijf gemeenten aan te stellen die de regierol ondersteunt. Zij hebben nergens subsidies kunnen verkrijgen om dit project uit te voeren. De centrumsteden daarentegen beschikken over middelen vanuit de actieplannen voor de centrumsteden mits cofinanciering. Ook bestaat er heel wat onduidelijkheid over het concept lokale diensteneconomie, aangezien het in eerste instantie vooral om een subsidiekwestie gaat en het economische aspect ervan meer op de achtergrond is verdwenen.

Samenwerking en overleg situeren zich niet enkel op dit bredere en meer strategische terrein van een lokale partnerschap. Een goede operationele coördinatie tussen werkwinkelpartners is noodzakelijk. In de volgende paragraaf wordt de coördinatie van het netwerk besproken gevolgd door de organisatie-interne coördinatie.

## **5. Aansturing van het netwerk en de netwerkpartners**

### **5.1 Coördinatie van het netwerk**

Een kritische succesfactor voor de effectiviteit van netwerken is het aanstellen van een 'netwerkcoördinator'. Om deze taak op te nemen dienen extra middelen te worden aangewend. De netwerkcoördinator is dus een extra kost voor het netwerk, maar hij of zij kan de kosten van de individuele netwerkpartners beperken door de samenwerking binnen het netwerk en de performantie ervan te bevorderen. Criteria waaraan een competente netwerkcoördinator dient te voldoen zijn (McQuaid et al., 2006; Terpstra, 2001; Provan & Milward, 2001):

- deskundigheid,
- gezag hebben bij de partners,
- onpartijdig zijn & belang hechten aan de gelijkwaardigheid van de partners,

- middelen weten aan te trekken voor het netwerk,
- de communicatie bevorderen tussen organisaties,
- de afstemming van werkprocessen, doelstellingen en middelen bevorderen,
- conflicten beslechten tussen organisaties,
- nieuwe partners weten aan te trekken tot het netwerk.

### 5.1.1 Werkwinkelopzet

In het partnerschapsverdrag (2005) wordt voorzien in de aanstelling van een vestigingsverantwoordelijke (VV) per werkwinkel. Deze is verantwoordelijk voor het bewaken van de afspraken in de lokale samenwerkingsovereenkomst op het niveau van het zorggebied. Het verdrag bevat geen verdere bepalingen omtrent het takenpakket of de bevoegdheden van de vestigingsverantwoordelijke. Evenmin werd vastgelegd aan welke voorwaarden de vestigingsverantwoordelijke dient te voldoen en welke partner deze functie op zich moet/kan nemen. Vanuit de behoefte van de VV's aan meer ondersteuning en een juridische omkadering, heeft de projectcel lokale werkwinkels<sup>27</sup> een takenpakket uitgewerkt en afgetoetst. Deze bepalingen zullen deel uitmaken van de nieuwe lokale samenwerkingsovereenkomsten van 2007. Het takenpakket is opgedeeld in een vast en variabel gedeelte. Afhankelijk van de lokale variatie kan (een deel van) het variabele takenpakket eveneens in de overeenkomst worden geïncorporeerd. Drie opdrachten worden erkend:

- het realiseren van de kernopdracht van de lokale werkwinkels of het bewaken van de afspraken uit de lokale samenwerkingsovereenkomst,
- het algemeen beheer van de werkwinkel (financieel beheer, patrimoniumbeheer, uitwerken van permanentie- en verlofregelingen),
- de interne en externe communicatie.

Tot de vaste taken van de VV behoren in eerste instantie dus die taken die niet aan één van de partners zijn toebedeeld, zowel inhoudelijk als logistiek, met andere woorden 'residuele werkwinkeltaken'. Daarnaast treedt de vestigingsverantwoordelijke niet enkel op als conciërge van de werkwinkel, maar vervult hij of zij ook een brugfunctie tussen de consultants en het dagelijks bestuur. Inhoudelijke afspraken tussen de partners zoals het mee opmaken van de lokale samenwerkingsovereenkomst of de taak-, doelgroepen- en capaciteitsafspraken behoren tot het variabele gedeelte van het takenpakket.

### 5.1.2 Bevindingen anno 2006

Op het terrein worden uiteenlopende situaties gevonden wat betreft de organisatie waarvan de VV afkomstig is. In vijf van de acht cases is de vestigingsverant-

---

<sup>27</sup> Projectcel lokale werkwinkels, 2006, 'takenpakket vestigingsverantwoordelijke'.



woordelijke vanuit VDAB gedetacheerd. In de elf en drie werkwinkels van Antwerpen respectievelijk Oostkamp is er één VV vanuit de lokale overheden aangevoren. In Leuven is er geen officiële vestigingsverantwoordelijke. Officieus wordt de functie van VV van de Leuvense werkwinkel door drie stadsmedewerkers opgenomen (waaronder één PWA-beambte). Met uitzondering van Antwerpen is de functie van vestigingsverantwoordelijke nergens een voltijdse opdracht. De stadscoördinator van Antwerpen is de vestigingsverantwoordelijke van negen (en binnenkort elf) werkwinkels. De andere vestigingsverantwoordelijken combineren de functie met andere taken: zij zijn daarnaast direct leidinggevende van het VDAB-personeel (Gent, Genk, Maasmechelen en Herentals), VDAB-trajectbegeleider (Haacht) of coördinator lokale diensteneconomie (Leuven en Oostkamp). In Gent is er een bijzondere constructie terug te vinden. De werkwinkelcoördinator, een officieus ontwikkelde functie, is gedetacheerd naar de werkwinkel naast vier andere VDAB-vestigingsverantwoordelijken. De werkwinkelcoördinator is er verantwoordelijk voor de communicatie tussen het centrale VDAB-bestuur en de lokale werkwinkelpartners. Met andere woorden, de rol van de werkwinkelcoördinator situeert er zich meer op het strategische niveau van het partnerschap, terwijl de rol van de VV zich eerder situeert in de operationele aansturing op de werkvloer. In Antwerpen is een gelijkaardige constructie waar te nemen. De invulling van deze regiefunctie maakt voor sommige partners de scheiding tussen regie en actor onduidelijk, ondanks de ruime aanvaarding van de personen in kwestie. De werkwinkelcoördinator is bijvoorbeeld ook de verantwoordelijke voor het eerste luik van het jeugdwerkloosheidsplan.

Wanneer de vestigingsverantwoordelijke vanuit VDAB wordt gedetacheerd gebeurt dat ofwel op initiatief van de regionale directie van VDAB ofwel in gezamenlijk overleg met de partners. In de overige drie cases is uitdrukkelijk vanuit de lokale overheden en de andere partners gevraagd om een VV van een andere organisatie dan VDAB aan te stellen. Redenen die hiervoor worden aangegeven zijn het ruime veld van andere actoren en/of een sterk actief lokaal bestuur. De lokale besturen en andere lokale actoren vrezen anders voor belangenvermenging vanuit VDAB of willen een groter gewicht krijgen in het werkwinkel- en arbeidsmarktbeleid.

Dat VDAB de taak van VV op zich neemt wordt des te meer aanvaard, waar deze als enige partner een permanente dienstverlening in de werkwinkel aanbiedt. Voor alle praktische zaken dient de VV bovendien voortdurend contact op te nemen met de regionale directie van VDAB, omdat VDAB verantwoordelijk is voor het beheer van de werkwinkelmiddelen. Tot op heden bestaat er geen uniform up-to-date draaiboek met de regels omtrent het patrimonium- en werkwinkelbeheer. Dit maakt dat partners de functie van VV eerder weggelegd zien voor VDAB-werknemers. In Leuven, waar geen officiële vestigingsverantwoordelijke is aangeduid, wordt dit ook als een gebrek ervaren. Momenteel wordt er in samen-

spraak met de partners gezocht naar een oplossing om een vestigingsverantwoordelijke aan te stellen.<sup>28</sup>

De rol van de vestigingsverantwoordelijke wordt niet als een sinecure aanschouwd. De vestigingsverantwoordelijke is meer dan een gerant, en dient een portie communicatie- en onderhandelingsvaardigheden te bezitten om de goedkeuring van de partners te krijgen. In Vlaams-Brabant organiseert VDAB maandelijks een overleg tussen alle vestigingsverantwoordelijken uit de provincie ter uitwisseling van ervaringen, ideeën en knelpunten. Dit wordt door de vestigingsverantwoordelijke van Haacht als een welgekomen initiatief bestempeld. Knelpunten die gesignaleerd worden omtrent de rol van de VV zijn:

- (Angst voor) een gebrek aan neutraliteit van de VV of belangenvermenging. Op het terrein wordt soms gemeld dat een VV van VDAB sterk wordt aangestuurd door de regionale VDAB-directie om in eerste instantie de belangen van de eigen organisatie te behartigen.
- Een gebrek aan tijd, omdat de VV daarnaast ook andere functies heeft. Afhankelijk van de grootte van de werkwinkel vraagt de functie van VV meer tijd.
- De afhankelijkheid van de regionale directie van VDAB voor het patrimonium- en financiële beheer. Sommige VV's rapporteren dan ook dat zij daarin niet echt betrokken zijn. Anderzijds is dit ook een echte verdienste, gezien de kosten van de boekhouding van VDAB niet door het werkwinkelbudget dienen te worden gedragen.
- Het gebrek aan hiërarchische bevoegdheden over de partners, die noodzakelijk geacht worden voor de dagelijkse aansturing van het werkwinkelpersoneel.
- Onduidelijkheden over de taken en bevoegdheden van de VV.
- Het niet volwaardig vergoed worden voor de extra verantwoordelijkheden van de VV, indien gedetacheerd door VDAB. In de regionale directie Turnhout werd daarom geopteerd niet langer trajectbegeleiders aan te stellen als vestigingsverantwoordelijken. In Haacht voelt de vestigingsverantwoordelijke zich niet geplaatst om de permanentie- en verlofregelingen van de werkwinkelcollega's te regelen, omdat de betrokkene, die tevens als trajectbegeleider werkt, geen duidelijke verantwoordelijkheden draagt over de andere consulenten.

Dat de taak van VV een noodzakelijke functie is, wordt aangetoond door de case Leuven. In Leuven wordt de nood aan een VV hoe langer hoe duidelijker en worden oplossingen gezocht om deze taak in te vullen. Vanuit de projectcel worden initiatieven ontwikkeld ter ondersteuning van de vestigingsverantwoordelijken. Enerzijds faciliteren zij uitwisseling van ervaringen tussen VV's door een bijeenkomst met alle VV's te organiseren. Anderzijds hebben zij een flexibele, juridische omkadering uitgewerkt van het takenpakket van de VV dat in de nieuwe lokale samenwerkingsovereenkomsten zal worden opgenomen. Het gebrek aan hiër-

---

<sup>28</sup> Dagelijks bestuur Leuven, 2006, 'voorstel agenda regisseurs'.

chische bevoegdheden is inherent aan een netwerkbenadering. Zelfs wanneer de VV afkomstig zou zijn van een neutrale organisatie kan dit niet opgelost worden. Daarom is de functie van VV een diplomatische functie en is het niet vanzelfsprekend dat vestigingsverantwoordelijken ook trajectbegeleider kunnen zijn. Belangrijk is dat op lokaal niveau een VV wordt gekozen die door alle partners gedragen wordt. In Antwerpen en Gent ontwikkelde zich de officieuze functie van (VDAB-)werkwinkelcoördinator, die de nood aan een meer strategische aansturing van de partners invult. Niet enkel de coördinatie van het netwerk lijkt soms moeilijk te verlopen, maar door sommige respondenten worden ook problemen gemeld met de organisatie-interne coördinatie.

## 5.2 Organisatie-interne coördinatie

Buiten de coördinatoren of verantwoordelijken van VDAB is het eerder uitzonderlijk dat een coördinator van een partnerorganisatie in de werkwinkel gevestigd is. Dit maakt de aansturing van de eigen consultants bijzonder moeilijk, omdat de coördinator niet altijd op de hoogte is van wat er op de werkvloer gebeurt. Dit tekort moet opgevangen worden door een goed en regelmatig organisatie-intern overleg tussen de coördinatoren en de consultants. Om de band met de eigen achterban en de eigen instroom te bewaren opteren heel wat partnerorganisaties om enkel te werken met zitdagen of op afspraak. 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 door de sociale dienst. Deze band overstijgt op sommige plaatsen de meerwaarde van de participatie aan de werkwinkel.

Voor de VDAB en het PWA geldt dit probleem veel minder. Bij VDAB is vaak ook een verantwoordelijke in de werkwinkel aanwezig. Kleine PWA's zijn relatief autonome organisaties, die doorgaans geen rechtstreekse coördinator hebben. Vanuit de PWA's wordt wel regelmatig gemeld dat de RVA onvoldoende ondersteuning biedt. Ze voelen zich in de steek gelaten onder meer vanwege de 'afzijdige houding' van RVA ten opzichte van de werkwinkels en de onzekere toekomst van de PWA's. Deze afzijdige houding is onder andere te wijten aan historisch gegroeide culturele verschillen tussen VDAB en RVA. In de grote steden en de centrumsteden kunnen de PWA's doorgaans rekenen op ondersteuning vanuit de lokale overheden. In Gent en Antwerpen nemen de PWA's bijvoorbeeld de frontoffice taak inzake de tweede pijler op. Vanuit de stad Gent en het forum 'Gent, stad in werking' werden nieuwe niches aangeboord voor de PWA's bij het wegvallen van de poetsactiviteiten. Maar doordat RVA geen PWA-beambten meer vervangt, krijgen sommige PWA's te kampen met onderbezetting. Mogelijk kunnen de PWA's meer evolueren in de richting van intergemeentelijke samenwerking.

Daarnaast is binnen een bovenlokale organisatie een goede verticale circulatie van belang (Considine, 2006). Consulents kunnen knelpunten vanuit de praktijk naar boven signaleren zodat deze op het dagelijks beheer of het forum kunnen worden besproken ('horizontal governance'). Maar soms lijken consulents nog onvoldoende geïnformeerd te worden over de zaken die daar aan bod komen.

In het voorgaande werd besproken hoe de realisatie van de doelstellingen van de werkwinkel lokaal wordt vormgegeven en ingevuld met behulp van overlegstructuren en coördinatie van de operationele samenwerking in de werkwinkel. Naast communicatie kunnen ook nog andere, meer technische hulpbronnen worden ingeroepen ter realisatie van deze doelstellingen, namelijk ICT en financiële middelen.

## 6. Technische hulpbronnen

### 6.1 ICT

Een specifiek element in het verbinden van diensten in netwerken is IT. Vanuit kostenbesparend en klantvriendelijk perspectief is het wenselijk dat alle werkwinkelpartners hun acties registreren in één systeem ter vermindering van dubbele registraties en begeleidingen. VDAB is als regisseur verantwoordelijk voor de geïntegreerde dienstverlening door onder andere de realisatie van één dossier per klant. VDAB wordt op Europees niveau al lang geprijsd omwille van zijn markante innovaties op het vlak van geïnformatiseerde dienstverlening. De opleiding in het gebruik van het CVS-systeem, de certificering tot erkende werkwinkelconsulents, het waarborgen van de functionele toegang tot de VDAB-databanken en productinnovatie behoren daarmee tot de belangrijke en tevens moeilijke regietaken van VDAB (partnerschapsverdrag, 2005; VDAB-decreet, 2004; VDAB-beheerovereenkomst, 2004). De werkwinkelconsulents hebben in Dossiermanager in principe dezelfde rechten en plichten als VDAB-consulents (VDAB-decreet, 2004). VDAB dient er wel over te waken dat de deontologische code en de privacy van de werkzoekende worden gerespecteerd. In de praktijk betekent dit dat de andere partners geen toegang krijgen tot het dossier van de cliënt, wanneer deze verzet heeft aangetekend tegen inzage door andere partners dan VDAB. Recentelijk dient de VDAB-consulent zelfs te bevestigen dat de werkzoekende geen verzet heeft aangetekend tegen inzage door derden.<sup>29</sup>

Hoewel meer dan de helft van het werkwinkelbudget opgaat aan ICT (64% en 58% van resp. de opstart- en werkingsbudgetten), blijkt de één-dossiergedachte tot op heden nog ver van de realiteit af te staan, althans vanuit het oogpunt van de part-

---

<sup>29</sup> SLN, december 2005, 'ESF-memorandum van de derden voor 2007-2013'.

ners. Ten eerste biedt het Cliëntvolgsysteem nog onvoldoende antwoord op de specifieke behoeften van de andere partners. Het CVS is nog te 'VDAB-gericht'. Partners die geen registraties verrichten in het CVS zijn de OCMW's die geen dienstverlening aanbieden in de werkwinkel, en de PWA's. Voor de OCMW-cliënten betekent dit dat dubbele begeleiding nog steeds niet wordt uitgesloten. Tot op heden is het niet mogelijk om PWA-activiteiten te registreren in het CVS, hoewel dit aanvankelijk meermaals werd beloofd vanuit het Vlaamse beleid en VDAB. Of cliënten PWA-werk verrichten kan dus enkel worden gedetecteerd, wanneer de cliënt dit zelf aangeeft of vanuit informele contacten met de PWA-beambten. Ten tweede blijven bijna alle partners hun eigen registratiesysteem behouden, hoewel hier en daar pogingen worden ondernomen om de systemen van de partners te koppelen aan het CVS. De vele, dubbele registraties van de werkwinkelconsulenten zijn echter tijdsintensief en raken vaak aan het werkingsprincipe van de partners. Dat is eerder gericht op een kwalitatieve en cliëntgerichte benadering dan de kwantitatieve en administratieve benadering van VDAB, die door partners vaak getypeerd wordt als 'streepjes trekken'.

Nochtans zien de partners ook heel wat voordelen in het gemeenschappelijk gebruik van het CVS en de toegang tot het intranet van VDAB, namelijk:

- het vermijden van dubbele begeleidingen,
- het vermijden van dubbele registraties,
- het snel inspelen op vacatures door interne mailings en de jobkrant,
- het controleren van de juistheid van de eigen gegevens over de cliënt en meer in het bijzonder het adres en de categorie werkzoekende. Dit voordeel wordt vooral vermeld door de PWA's, die werken met verouderde RVA-lijsten,
- toegang tot het werkverleden van de cliënt om een gesprek voor te bereiden of om het verhaal van de cliënt te controleren,
- informatie over opleidingen, verifiëren van wachttijden voor opleidingen, cliënten rechtstreeks inschrijven voor opleidingen.

Toch zijn er nog heel wat opportuniteiten, die momenteel relatief onbenut worden gelaten. Vandaar ook dat partners opteren voor het behoud van het eigen registratiesysteem. Redenen die partners aanhalen om het eigen registratiesysteem te behouden zijn:<sup>30</sup>

- het niet kunnen aanleveren van monitorgegevens omtrent de eigen activiteiten. Dit wordt vooral vaak vermeld door derdepartners, die op regelmatige basis rapporten moeten afleveren aan ESF.
- het gebruik van een eigen intakeleidraad en/of systeem dat beter beantwoordt aan de specifieke behoeften van de eigen doelgroep, zoals bijvoorbeeld de socio-professionele balans van het OCMW. Ook de verdere integratie van de

---

<sup>30</sup> Het was moeilijk om tijdens het onderzoek uit te maken wat nu wel en reeds niet veranderd is. Tijdens de interviews melden respondenten regelmatig nieuwe en veranderde regels.

ATB-dienst binnen VDAB belet ATB niet om het eigen registratiesysteem nog verder te ontwikkelen en fijn te stellen.

- de privacy van de cliënt. Doorgaans noteren consulenten gevoelige en intieme kwesties over de cliënt eerder in het eigen systeem dan in het CVS. De opmerkingen omtrent de privacy van de cliënt zijn nogal dubieus. Enerzijds wordt het als een tekort ervaren dat VDAB-consulenten tot meer gegevens toegang hebben dan andere consulenten. Sommige gegevens worden immers afgeschermd in het CVS, zoals medische beperkingen die nochtans relevant kunnen zijn bij het selecteren van vacatures. Anderzijds rapporteren respondenten dat informatie wordt genoteerd of overschreven vanuit AMI, die ongepast is en de integriteit van de cliënt in het gevaar brengt. Voorts is het voor de partners onduidelijk wat er juist onder de privacywetgeving valt en vermoeden ze dat VDAB zich daar vaak achter verschuilt.
- het niet toegankelijk zijn van het CVS vanuit de eigen moederorganisatie. Waar derden vroeger met behulp van een ESF-login vanuit de moederorganisatie konden registreren in Dossiermanager, is dit nu enkel nog mogelijk vanuit de werkwinkel. Dit betekent dat de andere werkwinkelpartners dan VDAB in de moederorganisatie enkel het eigen systeem en in de werkwinkel enkel het CVS kunnen raadplegen. Partners ervaren dit als een beperking, aangezien zij vaak slechts in beperkte mate in de werkwinkel aanwezig zijn. Dit maakt dat de zitdagen in de werkwinkel voor enkele consulenten evolueren naar ‘registratiedagen’.

Eerder werd reeds aangestipt dat de kwalificerende intake een brandpunt is waar allerlei problemen samenkomen. Veel trajectbegeleiders vullen de intakeleidraad niet in het bijzijn van de cliënt in. Dit is ook niet altijd mogelijk, aangezien sommige consulenten of cliënten een afgesloten gespreksruimte verkiezen waar geen computer aanwezig is. Doorgaans beschouwen consulenten (waaronder ook VDAB-consulenten) de kwalificerende intake als een bijkomende, administratieve verplichting. Voor de andere partners dan VDAB is het invullen van de intakeleidraad wel nodig om subsidies te verkrijgen. Toch worden ook enkele voordelen aan het instrument toegekend. Zo is de intakeleidraad een hulpmiddel in het bepalen van de benodigde competenties van de werkzoekende voor een bepaald beroep. De consulent hoeft niet elk beroep tot in detail te kennen, om te beoordelen of de werkzoekende voldoet aan het vereiste profiel. Het probleem hierbij is echter dat er slechts één voorkeursberoep kan worden aangekruist, terwijl de cliënten in de praktijk meerdere voorkeuren kunnen hebben. Daarnaast rapporteren respondenten een tendens waarin steeds meer aandacht wordt besteed aan vragen van partners en randvoorwaarden voor tewerkstelling. Dit gaat echter gepaard met een continue evolutie van het systeem, die de transparantie allesbehalve bevordert. Globaal genomen wordt vanuit de andere partners nog meer inspraak gevraagd in de verdere ontwikkeling van het instrument.

Ook omtrent de vacaturematching bestaat nog heel wat ontevredenheid bij de partners. Cliënten krijgen vaak ongepaste vacatures toegestuurd, maar zijn wel verplicht om er op te reageren. Dit kan deels te wijten zijn aan het willekeurig invullen van een voorkeursberoep tijdens de intake, maar de andere partners menen daarnaast dat het onmogelijk is 'met een druk op de knop' de passende vacature te selecteren terwijl zij enorm veel tijd investeren in het zoeken naar een passend aanbod voor de cliënt. De vacaturematching biedt met andere woorden geen maatwerk. Bijna alle partners, inclusief VDAB, zijn het erover eens dat de splitsing van de vacaturewerking en de werkzoekendenlijn geen goede zaak is.

Het gebruik van het CVS en de toegang tot allerlei instrumenten van VDAB biedt heel wat voordelen voor de andere partners. Toch is er nog geen sprake van een realisatie van één dossier per klant en dit zowel niet vanuit klantperspectief, als vanuit netwerkperspectief. Voor de andere partners is het CVS nog onvoldoende uitgewerkt om tot een volledige overschakeling over te gaan. De volgende paragraaf handelt over de middelen die het netwerk ter beschikking heeft.

## 6.2 Financieel

### 6.2.1 Werkwinkelopzet

De integratie van een dienstennetwerk in een één-loketmodel vereist dat er extra middelen worden vrijgemaakt. De werkwinkels worden in hoofdzaak gefinancierd vanuit de Vlaamse overheid. De budgetten worden beheerd door VDAB (partnerschapsverdrag, 2005; VDAB-decreet, 2004). Bij de opstart van de werkwinkels werd voorzien in drie aparte budgetten: een toeleidingsbudget, een opstartbudget en een werkingsbudget. De toeleidingsbudgetten, bedoeld voor de lokale bekendmaking van de werkwinkels, werden na twee jaar bevroren. De bekendmaking van de werkwinkels gebeurt sindsdien op centraal niveau door o.a. televisiespots. De opstartbudgetten zijn bedoeld om de eenmalige installatiekosten te dragen, terwijl de werkingsbudgetten bedoeld zijn voor de jaarlijkse recurrente werkingskosten. De ICT-budgetten, als onderdeel van zowel het opstart- (63,7%) als het werkingsbudget (58%), worden centraal beheerd door VDAB (Cap Gemini Ernst & Young, 2000). De resterende bedragen, genaamd de lokale enveloppe, worden overgedragen aan de regionale VDAB-directie en van daaruit beheerd door de boekhouding. Als bijkomend financieringskanaal wordt voor elke voltijdse werkwinkelconsulent vanuit de moederorganisatie een bijdrage gevraagd van 2 500 euro. In de werkwinkels waar het PWA ook een dienstonderneming uitbaat, kan een extra bijdrage worden gevraagd. De hoogte van deze bijdrage wordt op lokaal niveau bepaald. Dit laatste artikel werd toegevoegd aan het partnerschapsverdrag van 2005. Verder bevat het partnerschapsverdrag geen precieze bepalingen omtrent de wijze waarop of waaraan de budgetten kun-

nen besteed worden. Wel staat vast dat de lokale enveloppe in consensus tussen beide regisseurs dient besteed te worden.

### 6.2.2 Bevindingen

Bij de opstart van de werkwinkels werd 35 200 881 euro vrijgemaakt om de opstart en de werkingskosten van 140 werkwinkels over vier jaar heen te dragen (Cap Gemini Ernst & Young, 2000). Van dit budget ging 21 802 236 euro naar ICT. Elk PWA en OCMW krijgt één pc ter beschikking gesteld. ATB en de lokale derden dienen zelf hun pc's bij VDAB te leasen wat een jaarlijkse kost van 5 000 euro per pc betekent. Voor de kleinere partners is dit dus een grote investering, waardoor zij niet altijd voor elke consulent een pc kunnen aanschaffen. In Gent bijvoorbeeld heeft de ATB-dienst zelf computers aangekocht en registreren de ATB-consulenten in Dossiermanager op de pc's van de andere werkwinkelpartners.

De toeleidingsbudgetten konden aanvankelijk op lokaal niveau worden besteed. De omvangrijke budgetten die hiervoor werden vrijgemaakt leidden niet altijd tot voldoende resultaten. Voorbeelden van acties die werden opgezet zijn het aanspreken van werkzoekenden of herintreders in buurtdiensten of de contactpunten van de werkwinkels en het verspreiden van brochures ter bekendmaking van de werkwinkels. In Antwerpen en Gent werden interessante projecten opgezet met het toeleidingsbudget. In Antwerpen werd vanuit de vaststelling dat werkzoekenden met verkeerde vragen in de werkwinkel kwamen het Antwerps toeleidingsnetwerk (ANTONE) opgericht. Met behulp van carrouselbezoeken aan organisaties, studienamiddagen en nieuwsbrieven wordt aan de consulenten het bredere werkerterrein van activering bekend gemaakt. Op deze wijze kan sneller worden ingespeeld op vacatures en kan de consulent de werkzoekende correct doorverwijzen.

In Gent werd een sollicitatieconsulent aangeworven om werkzoekenden met kleine vragen omtrent solliciteren verder te helpen, zoals bijvoorbeeld het nalezen van een sollicitatiebrief. Tevens wordt er een ruimte met pc's ter beschikking gesteld voor het opmaken van sollicitatiebrieven en cv's. Dit maakt dat werkzoekenden snel kunnen geholpen worden en niet altijd een afspraak moeten maken met hun trajectbegeleider voor kleine vragen. Op het terrein bestaat er soms verwarring (of terreinbewaking) omtrent het verschil tussen de sollicitatieconsulent en de jobclub. Om deze projecten verder te blijven financieren zullen de grootsteden nieuwe financieringskanalen moeten aanspreken of moet er vanuit de Vlaamse overheid een apart budget voor de grootsteden worden vrijgemaakt.

Onder de respondenten bestaat er consensus dat de opstart- en de werkingsbudgetten enkel ruimte laten voor nutsvoorzieningen, logistieke en infrastructurele kosten. De budgetten laten quasi geen ruimte om gezamenlijke acties op te zetten. Doorgaans was het lang zoeken vooraleer een betaalbare en geschikte locatie kon



gevonden worden voor de werkwinkels. Vandaar ook dat tijdens de opstartfase de discussies sterk budget- en locatiegedreven waren (Cap Gemini Ernst & Young, 2000). Overigens blijken de locaties bij de minste personeelsuitbreiding al snel te krap te worden. Een aantal werkwinkels zijn als gevolg daarvan reeds moeten verhuizen. In Maasmechelen en Leuven zullen de werkwinkels in de toekomst nog verhuizen. Daarom worden de overschotten van de werkingsbudgetten apart gehouden om de installatiekosten in de nieuwe werkwinkel te kunnen betalen. Dit maakt meer zekerheid omtrent de overdracht van de budgetoverschotten naar het volgende werkjaar wenselijk.

Het ontbreken van een aparte juridische structuur voor de werkwinkel maakt dat er door de werkwinkel geen middelen kunnen worden beheerd of geen gebouwen kunnen worden gehuurd. Voorts bestaat er op sommige locaties ontevredenheid omtrent de transparantie van de budgetbesteding en de regels hieromtrent. Zo kan met het werkwinkelbudget geen personeel worden aangeworven. Met de toeleidingsbudgetten werd gegoocheld om toch personeel te kunnen aanwerven door het geld over te dragen naar een vzw. Het wordt ook als vervelend ervaren dat de toestemming van VDAB gevraagd moet worden voor de aankoop van kantoormaterialen.

Wat de transparantie betreft klagen sommige partners dat er geld wordt besteed aan bepaalde VDAB-acties onder het mom van een werkwinkelactie zonder dat de partners daarin betrokken worden. Op sommige plaatsen moet vanuit het dagelijks bestuur expliciet worden gevraagd naar een overzicht van de besteding van de werkwinkelbudgetten. Het is niet mogelijk om aan de hand van dat overzicht na te gaan hoeveel een bepaalde actie heeft gekost, omdat deze acties niet apart worden geregistreerd.

Tot slot dient vermeld te worden dat VDAB een aantal zaken niet verrekent in het werkwinkelbudget zoals de boekhouding, poetspersoneel en klusjespersoneel. Dit betekent een verlichting van het werkwinkelbudget. Op sommige locaties wordt occasioneel een beroep gedaan op de tweede pijler door klusjes of poetswerk te laten uitvoeren in de werkwinkel. Deze uitwerking is echter vooralsnog beperkt. In Herentals heeft vzw Web bijvoorbeeld de zelfbedieningspc's en de klaviers van de consulentenpc's gereinigd.

## **7. De meerwaarde van de werkwinkel**

Dit hoofdstuk bevat een neerslag van de bevindingen uit de cases omtrent de samenwerking tussen de verschillende werkwinkelpartners in de werkwinkels. De ervaringen, realisaties en knelpunten van de samenwerking werden besproken aan de hand van de succesfactoren voor partnerschappen, die in de literatuur worden erkend (McQuaid et al., 2006). In deze paragraaf worden de bevindingen

gesynthetiseerd vanuit het analysekader van Provan en Milward (2000) op drie analyseniveaus. Het accent ligt op de gerealiseerde meerwaarde en de knelpunten in de samenwerking op het niveau van de lokale gemeenschap, het samenwerkingsverband en dat van de lokale actoren. De vaststelling dat sommige werkwinkels sneller adopteren dan andere werkwinkels, maakt dat niet in alle werkwinkels kan gesproken worden van een gerealiseerde meerwaarde. In sommige werkwinkels gelden de bevindingen dan ook veeleer als knelpunten of opportuniteiten.

### 7.1 Niveau van de lokale gemeenschap

Op het niveau van de lokale gemeenschap zijn cliënten en overheden de belangrijkste stakeholders. Drie criteria spelen hier een rol: de mate waarin het netwerk bijdraagt tot een verbetering van de dienstverlening, tot de vermindering of oplossing van lokale arbeidsmarktproblemen en het innovatiedividend van het lokale samenwerkingsverband. Wat de dienstverlening aan werkzoekenden betreft is op het terrein een positieve evolutie waarneembaar in de richting van één dossier per cliënt, waardoor dubbele begeleidingen kunnen worden vermeden, maar er blijven nog stappen te zetten. De werkwinkel heeft ook bijgedragen tot een meer soepele overdracht en matching in het kader van rekruteringsvoor initiatieven van partners zoals bijvoorbeeld een opleiding in de bouwsector. Deze initiatieven zijn soms nog teveel gedreven vanuit het aanbod van de organisaties zelf in plaats van de noden van de werkzoekenden.

Daarnaast worden ook stappen gezet naar het ontsluiten van een breed informatieaanbod. Hier worden in de praktijk wel nog knelpunten gesignaleerd. Zo blijkt de uitbouw van een fysisch loket voor de tweede pijler zich te beperken tot de centrumsteden. Met uitzondering van Genk blijkt dit informatieloket in hoofdzaak gericht te zijn op de gebruikers ('backoffice dienstencheques') en minder op werkzoekenden. De verbinding tussen het loket van de eerste en de tweede pijler kan nog meer versoepeld worden. Daarnaast blijkt de informatie omtrent de eerste pijler nog niet volledig geïntegreerd te zijn in één loket, maar veeleer verspreid te zitten over de werkwinkel (en deels erbuiten). Voor een aantal werkzoekenden is het nog niet duidelijk waarvoor men in de werkwinkel terecht kan.

Meervoudige problemen van werkzoekenden worden vaak niet gedetecteerd in de basisdienstverlening. Dit gebeurt meestal na een doorverwijzing door de VDAB of het PWA door gespecialiseerde partners zoals de ATB-dienst en lokale derden in functie van de instroom bij deze partners. In de regel gebeurt deze gespecialiseerde screening in de werkwinkel, maar de screening van leeflooncliënten bijvoorbeeld gebeurt dan weer vanuit de sociale dienst van het OCMW. Deze bevinding leidt tot de meer basale vraag welke dienstverlening nu juist wel en niet wordt aangeboden in de werkwinkel. Daarvoor hebben we theoretisch een onderscheid gemaakt tussen eerstelijns hulp aan werkzoekenden en de tweede-

lijnsbegeleiding. Dit onderscheid werpt een verhelderend licht op de feitelijke verwevenheid van begeleiding die momenteel in de Vlaamse werkwinkels wordt geboden. De werkwinkel werd in eerste instantie opgevat als een loket voor eerste lijnsdienstverlening. In de conceptnota wordt dit aangeduid als geïntegreerde *basisdienstverlening* en geldt de universele dienstverlening van VDAB als uitgangspunt ervan (Landuyt, 2000). In de realiteit blijken zowel taken van de eerste- als de tweedelijnsdienstverlening in de werkwinkel geïntegreerd te zijn, zij het onvolledig. Dit wordt schematisch weergegeven in tabel 5.1.

**Tabel 5.1** Schematische voorstelling van de huidige dienstverlening in en buiten de werkwinkel

	eerste lijnsdienstverlening	tweede lijnsdienstverlening
Basisdienstverlening	VDAB PWA (→ RVA) steden en gemeenten	
Trajectbepaling en -toewijzing	VDAB PWA	VDAB OCMW ATB derden
Trajectbegeleiding		VDAB OCMW ATB derden

De eerste lijnsdienstverlening van het OCMW, de RVA (en tot hiertoe de vacaturerwerking van VDAB) vindt niet in de werkwinkel plaats. Het PWA fungeert wel als een doorgeefluik naar de RVA voor het aanvragen van attesten. Het PWA en de lokale besturen kunnen daarnaast basisinformatie aanbieden over de tweede pijler in de werkwinkel. De trajectbepaling en -toewijzing kan zowel in de eerste als de tweede lijnsdienstverlening plaatsvinden. De meeste werkzoekenden komen in eerste instantie bij de VDAB terecht vooraleer ze worden doorverwezen naar een andere partner. Ook het PWA vervult hier een rol, aangezien een intakegesprek met een werkzoekende, die ambtshalve voor het PWA in aanmerking komt, kan resulteren in een doorverwijzing naar een andere partner. De gespecialiseerde trajectbepaling en -toewijzing (2<sup>de</sup> lijnsdienstverlening) kan zowel binnen de werkwinkel (door een trajectbegeleider) als erbuiten plaatsvinden (bijvoorbeeld in de gespecialiseerde oriëntatiecentra van het ATB-netwerk en de VDAB). De trajectbegeleiding van VDAB, OCMW en de derden is niet volledig in de werkwinkel ingebed.

Waar taken van de tweedelijnsbegeleiding wel in de werkwinkel zijn geïntegreerd, leidt dit vaak tot problemen van terreinafbakening en potentiële belangvermenging ondanks het feit dat reeds stappen ondernomen werden naar een

meer integrale behandeling en naar een optimalisering van de afstemming. Toch kan gesteld worden dat de integratie op het vlak van trajectbegeleiding, de tweedelijnsdienstverlening, groter is dan deze op het vlak van het onthaal en de basisdienstverlening, de eerste lijnsdienstverlening. Deze bevinding is opvallend, aangezien de werkwinkel in eerste instantie opgericht is om integratie op het vlak van de basisdienstverlening te bewerkstelligen.

De rol van de VDAB (en – zoals op basis van ons onderzoek blijkt – bij uitbreiding het PWA) als verantwoordelijken voor de trajectbepaling en -toewijzing naar de tweedelijnsdienstverlening is een moeilijke rol. Ze kan immers resulteren in het hoofdzakelijk doorverwijzen naar het eigen aanbod, wat in een aantal gevallen evident is. Met de VDAB-regie is in beginsel een garantie ingebouwd dat de trajecttoewijzing in eerste instantie wordt gedreven door de behoeften van de cliënt (en niet door het dienstenaanbod), maar in de praktijk wordt dit niet altijd voldoende gegarandeerd of transparant gemaakt. Bij de andere partners (ATB, OCMW, derden) valt op dat de trajectbepaling praktisch altijd resulteert in een doorverwijzing naar het eigen begeleidingsaanbod. Dit wordt gedeeltelijk verklaard doordat trajectbepaling wordt gezien als een proces dat pas na enige tijd is voltrokken en regelmatig moet kunnen worden bijgesteld; trajectbepaling vormt met andere woorden een inherent onderdeel van de trajectbegeleiding. Dit in tegenstelling tot de 'eenvoudige' trajectbepaling die doorgaans aan de trajectbegeleiding voorafgaat.

Van een lokaal partnerschap kan worden verwacht dat het een bijdrage levert tot het oplossen van lokale arbeidsmarktproblemen en dat het sociaal kapitaal kan genereren door verbanden te leggen met aanpalende beleidsdomeinen. De operationele samenwerking in de werkwinkel is tot op heden echter nog onvoldoende gekaderd in een bredere aanpak van lokale en sociaal-economische problemen. Zo ontbreekt tot op heden nog de link met het lokaal sociaal beleidsplan van het OCMW. Het forum schiet ook tekort in het voeren van een breder werkgelegenheidsbeleid. Bij lokale overheden speelt een wisselende dynamiek om iets aan de bredere arbeidsmarktproblematiek te doen.

Doorgaans wordt van een lokaal partnerschap verwacht dat het dichterbij de burger staat. Hierdoor is het beter in staat om lokale niches te ontdekken en innovatieve acties op te zetten (Considine, 2000). Vanuit het samenwerkingsverband van de werkwinkel werden reeds heel wat acties opgezet. Enerzijds zijn deze acties gericht op een meer globale aanpak van de match tussen vraag en aanbod, waaronder jobbeurzen en ontbijtsessies voor werkgevers over tewerkstellingsmaatregelen. Anderzijds zijn deze acties vaak gericht op bekendmaking van de werkwinkel en toeleiding naar de werkwinkel onder de vorm van brochures en open-deurdagen. In Herentals werd naar aanleiding van het vijfjarig bestaan een open-deurweek in de werkwinkel georganiseerd. Enkele andere toeleidingsacties richt-

ten zich op een laagdrempelige toeleiding van herintreders in buurthuizen, stem-pellokalen of contactpunten.

Nieuwe initiatieven binnen de tweede pijler ontstaan meestal op initiatief van de lokale besturen of op basis van bilaterale contacten tussen organisaties. Het forum heeft daarin veeleer een adviserende en informerende rol. Vermeldenswaardige initiatieven zijn het Antwerps toeleidingsnetwerk (ANTONE) en OKIDO-mobiel, een Antwerps initiatief voor occasionele en mobiele kinderopvang. Deze diensten werden ontwikkeld door de stad ten voordele van de werkwinkels en het OCMW. Op enkele locaties werden organisaties uit de tweede pijler aangesproken om onderhoudswerken in de werkwinkel te laten uitvoeren zoals poetswerk, klusjes en het reinigen van pc's. Andere beleidsinitiatieven worden soms aan de werkwinkel gekoppeld zoals het jeugdwerkloosheidsplan. In Antwerpen werd bijvoorbeeld overgegaan tot de oprichting van een jongerenwerkwinkel. In Gent werd in het kader van dit plan een jobdating in de werkwinkel georganiseerd tussen werkgevers, jongeren en de betrokken trajectbegeleiders.

## 7.2 Niveau van het samenwerkingsverband

Op het niveau van het samenwerkingsverband worden vier belangrijke criteria onderscheiden ter evaluatie van het functioneren van een netwerk: de samenstelling van het partnerschap, de gezamenlijke organisatie van diensten, de sterkte en de dynamiek van het partnerschap en de aansturing van het netwerk. Wat de samenstelling van het partnerschap betreft wordt slechts een geringe betrokkenheid van RVA waargenomen. Ook het OCMW is slechts wisselend betrokken, namelijk in de helft van de werkwinkels. Het OCMW participeert voornamelijk als aanbieder van gespecialiseerde dienstverlening binnen de eerste pijler en niet als regisseur van de tweede pijler. Daar staat tegenover dat VDAB doorgaans de grootste en meest betrokken partner in de werkwinkel is. Contactpunten schieten tekort in het betrekken van lokale partners uit gemeenten waar geen werkwinkel uitgebouwd is. Steden en gemeenten treden onder verschillende rollen op tegenover de werkwinkel: als actor, als regisseur, als beiden of als meer afstandelijk waarnemer.

De derden worden vanuit ESF verplicht om hun trajectbegeleiding in de werkwinkels aan te bieden, maar in de praktijk blijft een deel van hen de dienstverlening ook in de eigen organisatie aanbieden. Samenvattend is er dus zeker sprake van co-locatie wat de organisatie van de dienstverlening betreft en dit zelfs in verschillende richtingen. Het PWA uit de gemeente waar de werkwinkel gevestigd is, integreert haar dienstverlening doorgaans in de werkwinkel. In Maasmechelen en Beernem is de werkwinkel ingebed in het Sociaal Huis wat als een belangrijke meerwaarde wordt ervaren op het terrein. Partners melden dat informele contacten door het louter samen zitten op eenzelfde locatie leiden tot het wegvallen van

vooroordelen ten aanzien van elkaar en het delen van kennis en ervaring wat de opvolging van de cliënt ten goede komt. Wat de één-loket idee betreft is deze over het algemeen gerealiseerd op het vlak van het onthaal, maar de participatie van partners is hier zeer gering. Een uitzondering hierop is Gent waar de verschillende partners afwisselend ondersteuning bieden aan de zelfbedieningstoestellen.

Op het vlak van de dienstverlening komen soms interfererende en conflicterende taken naar voor. Ten eerste kunnen organisaties, die taken opnemen in de eerste pijler, tevens optreden als uitvoerders van trajecten in het kader van de tender en andere vormen van uitbesteding. Ten tweede zijn er organisaties, die taken opnemen in de eerste pijler en ook naar voor treden als aanbieder in de tweede pijler. In het bijzonder valt hier te denken aan het PWA dienstenbedrijf en OCMW-initiatieven in de lokale diensteneconomie.

De sterkte en dynamiek van het samenwerkingsverband komt tot uiting in het aantal verbindingen tussen organisaties. Zo blijkt het louter samen zitten op één locatie al een enorme verbetering te betekenen voor de informele contacten tussen organisaties. Ook de intensifiëring van overlegvormen zoals het dagelijks bestuur, het forum en het toeleidersoverleg draagt bij tot de bevordering van bilaterale contacten tussen organisaties. Daarnaast speelt IT een belangrijke rol in de verbinding tussen organisaties. De toegang tot het ruime VDAB-instrumentarium wordt als een belangrijk voordeel van de werkwinkel beoordeeld. Vanuit de Vlaamse overheid worden budgetten vrijgemaakt voor de werkwinkels, maar deze laten echter geen ruimte voor het opzetten van gemeenschappelijke acties. Globaal genomen zijn organisaties in eerste instantie toch nog vooral gericht op de werking van de eigen organisatie en komt de werkwinkel pas op de tweede plaats.

De bevoegdheden van de vestigingsverantwoordelijke zijn vooralsnog te beperkt evenals de taken ervan. De vestigingsverantwoordelijke staat in eerste instantie in voor de logistieke aansturing op de werkvloer. Op sommige locaties groeit er vanuit VDAB een officieuze functie als werkwinkelcoach vanuit de behoefte aan meer strategische coördinatie van het netwerk. Deze treedt op als intermediair tussen VDAB en de partners en richt zich meer op de inhoudelijke aansturing van de werkwinkels. Op het terrein wordt deze functie aanvaard en werpt ze gunstige resultaten af. Op vele plaatsen is deze coördinator echter niet aanwezig en blijven de werkwinkels een beetje 'stuurloos' achter.

### **7.3 Niveau van de lokale actoren**

Op het niveau van de lokale actoren rest de vraag hoe partners de samenwerking percipiëren voor de werking van de eigen organisatie. Hier volgen de gepercipiëerde voordelen en knelpunten voor de verschillende actoren op een rijtje.

### 7.3.1 OCMW

- Voor het OCMW biedt de werkwinkel een soepele schakel tussen het leefloon en VDAB (of de uitkeringsgerechtigdheid).
- Het vermijden van dubbele begeleidingen door OCMW en VDAB wordt als een belangrijke meerwaarde gepercipieerd, maar dit is op het terrein nog niet volledig voltrokken. De OCMW's participeren immers slechts in de helft van de werkwinkels.
- De eerste lijnszorg of de basisdienstverlening vindt uitsluitend plaats bij de sociale dienst van het OCMW/het Sociaal Huis. De integrale werking met de sociale dienst krijgt voorrang op de werkwinkel. Het blijft dan ook onduidelijk welke rol de OCMW's in de werkwinkel kunnen vervullen. Voorlopig vindt er enkel een stukje gespecialiseerde dienstverlening in de werkwinkels plaats.

### 7.3.2 PWA

- Op het vlak van de basisdienstverlening verricht het PWA intakegesprekken voor de eigen doelgroepen. Deze leiden tot een doorverwijzing naar een job in een dienstenonderneming, naar VDAB of naar PWA-werk. In die zin verricht het PWA een (niet-erkende) aanvullende rol op de sluitende aanpak.
- In Genk biedt de sluitende aanpak de mogelijkheid om PWA-werknemers te activeren en te laten doorstromen naar de dienstenonderneming van het PWA.
- Een knelpunt voor het PWA-werk is dat het ondanks de aard van zijn activiteiten nog geen plaats krijgt in de tweede pijler.

### 7.3.3 VDAB

- De meerwaarde van de werkwinkel voor VDAB is dat hij meer aandacht heeft gekregen voor lokale problemen en methodieken van andere partners.
- Een knelpunt daarbij is echter dat de sterk gecentraliseerde aansturing van VDAB de vraag naar lokale flexibiliteit bemoeilijkt.
- Daarnaast is een grote claim van andere organisaties op VDAB waarneembaar bij het oplossen van problemen in de concrete uitvoering van de dienstverlening.
- Een ander knelpunt is dat de afstemming met de vacaturewerking op een ruimere schaal georganiseerd zal moeten worden dan de werkwinkels.

### 7.3.4 Lokale derden

- De participatie aan de werkwinkel bevordert voor derden de toegang tot VDAB-kanalen waaronder het brede VDAB-instrumentarium (attesten, vacatures, opleidingen).

- De werkwinkel draagt vooralsnog niet bij tot de verhoging van de instroom in de eigen trajectbegeleiding.
- De uitoefening van de trajectbegeleiding in de werkwinkel wordt door vele derden als opgedrongen vanuit ESF ervaren, wat vaak een rem betekent op een verdere integratie.

#### 7.3.5 ATB

- Het gebruik van het PWA en andere partners als tussenschakel ten gevolge van wachttijden in de eigen organisatie en het eigen netwerk wordt als een voordeel van de werkwinkel bestempeld.
- Voor ATB betekent de werkwinkel meer bekendheid en legitimiteit, wat tot een verhoogde instroom via werkwinkelpartners leidt.
- De sterke uitbreiding van de ATB-dienst maakt dat de organisatiestructuur vooralsnog niet afgestemd is op de gedeconcentreerde werking van het netwerk.



## ***BIJLAGEN***



## Bijlage 1/ Aantal personeelsleden per organisatie

Tabel b1.1 Aantal personeelsleden per organisatie in de werkwinkel, n=1 311, 2006

Partnerorganisatie	Aantal personeelsleden	Percentage personeelsleden
<b>Kernpartners</b>		
VDAB	662	53,04
PWA	199	15,95
OCMW	120	9,62
ATB	115	9,21
Steden en gemeenten	41	3,29
<b>Niet-kernpartners</b>		
PWA dienstenbedrijf	49	3,93
<b>Derden</b>		
Alternatief	4	0,32
Argos	3	0,24
Arbeidsrehabilitatie en trajectbegeleiding (ARTB)	1	0,08
Begeleidingsdienst Limburgs mijngebied (BLM)	1	0,08
Projecten van het Fonds voor Vakopleiding in de Bouwnijverheid (FVB) o.a. Bouwbaan en Bouwpool	4	0,32
De Sleutel	2	0,16
Groep intro regio Vlaams-Brabant	2	0,16
Job & Co	3	0,24
Kopa Ronse	1	0,08
Lokaal Werkgelegenheidsbureau Gent (LWB)	5	0,40
Politie (stadswachtcoördinators)	2	0,16
Sociale economie Oostende	2	0,16
STEBO	2	0,16
Vzw Blits	1	0,08
Vzw web	3	0,24
Welszijnsregio Noord-Limburg	2	0,16
Werkperspectief	3	0,24
Werkwijzers Antwerpen	20	1,60
Wonen en werken Menen	2	0,16
<i>Ontbrekende waarden</i>	63	
Totaal	1 311	100,00
<i>Kernpartners</i>	1 135	86,58
<i>Niet-kernpartners</i>	113	8,62
<i>Derden</i>	64	4,88

Bron: projectcel lokale werkwinkels, 2006



## **Bijlage 2/ Overzicht van het bereik per werkwinkel**

Variabelen bij tabel b2.1:

- naam zorggebied
- gemeente: gemeente waarin de werkwinkel gevestigd is
- n org: aantal organisaties
- n derdenorg: aantal derdenorganisaties
- n personeel: aantal personeelsleden
- % vaste werkplek: percentage personeelsleden dat de werkwinkel als vaste werkplek heeft
- n inschr: aantal inschrijvingen
- bereik: percentage bereik (het aantal werkzoekenden dat zich in de werkwinkel inschreef ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven werkzoekenden per werkwinkel)

**Tabel b2.1** Overzicht van de feitelijke spreiding, de opvangcapaciteit en het bereik per werkwinkel, n=123, 2005

Naam zorggebied	Gemeente	n org	n derdenorg	n personeel	% vaste werkplek	n inschr	Bereik
Aalst	Aalst	2		3	0,33	10060	0,71
Aarschot	Aarschot	4		9	0,56	2755	0,63
AntwerpenNoord	Antwerpen					5776	0,71
AntwerpenZuid	Antwerpen					4613	0,53
Asse	Asse	2		6	0,83	3896	0,71
Beringen	Beringen	4		17	0,53	3715	0,80
Beringen	Leopoldsburg	5		9	0,56	1430	0,86
Berlaar-Nijlen	Nijlen	2		8	0,88	1594	0,67
Beveren-Waas	Beveren	3		7	0,86	2825	0,72
Bilzen	Bilzen	6	1	15	0,87	2202	0,72
Bilzen	Hoeselt					592	0,58
Blankenberge	Blankenberge	3		11	1,00	1968	0,88
Borgerhout	Antwerpen	4	2	16	0,88	4555	0,70
Borgloon	Borgloon	3		11	1,00	2902	0,65
Brasschaat	Brasschaat	4		7	0,57	1900	0,62
Brecht	Brecht	5		8	0,75	1533	0,62
Bredene	Bredene	4		8	0,63	2225	0,72
Bree	Bree	6	1	12	0,58	2658	0,68
Brugge	Brugge					10105	0,70
Dedriebeken	Lubbeek	4		9	0,33	1436	0,28
Deinze	Deinze	3		10	0,90	3997	0,65
Dendermonde	Dendermonde	4		17	0,94	3745	0,69
Deurne	Antwerpen	3	1	15	0,93	5655	0,71
Diest	Diest	3		12	1,00	3295	0,78
Diksmuide	Diksmuide	5	1	11	0,64	2986	0,64
Dilbeek	Dilbeek	3		6	0,67	1983	0,68
Dilsen-Stokkem	Dilsen-Stokkem	5		8	0,75	1522	0,84
Eeklo	Eeklo	4		16	0,88	3242	0,72
Eeklo	Maldegem	2		6	0,50	1405	0,84
Ekeren	Antwerpen	3		7	0,71	2951	0,68
Evergem	Evergem	0		2	0,00	1900	0,63
Geel	Geel	5	1	12	0,75	4386	0,66
Genk	Genk	8	2	50	0,86	8405	0,80
Gent	Gent	7	4	81	0,89	21812	0,60

**Tabel b2.1** (vervolg)

Naam zorggebied	Gemeente	n org	n derdenorg	n personeel	% vaste werkplek	n inschr	Bereik
Geraardsbergen	Geraardsbergen	1		2	0,00	2288	0,83
Gistel	Gistel	4		7	0,57	2153	0,64
Groot-Herentals	Herentals	5	1	25	0,56	6732	0,60
Haacht	Haacht	3		7	0,71	3213	0,48
Halle	Halle	5	1	12	0,50	2436	0,74
Hamme	Hamme	3		5	1,00	2407	0,77
Harelbeke	Harelbeke	2		7	0,43	1872	0,74
Harelbeke	Kuurne	3		7	0,00	705	0,74
Hasselt	Hasselt	6	1	37	0,62	7442	0,72
Heist-op-den-Berg	Heist-op-den-Berg	2		10	1,00	3051	0,73
Herk-de-Stad	Herk-de-Stad	4		10	0,60	2366	0,68
Heusden-Zolder	Heusden-Zolder	7	2	23	0,52	2777	0,76
Hoboken	Antwerpen	4	1	16	0,94	4939	0,69
Hoogstraten	Hoogstraten	1		2	1,00	2094	0,55
Houthalen-Helchteren	Zonhoven	1		4	0,75	1619	0,74
Houthalen-Helchteren	Houthalen-Helchteren	5	1	12	0,67	3260	0,75
Ieper	Ieper	6	2	17	0,71	3896	0,76
Izegem	Izegem	4		9	0,89	2096	0,67
Kalmthout	Kalmthout	4		9	0,33	834	0,63
Kalmthout	Essen	5		6	0,50	834	0,67
Kalmthout	Wuustwezel	5		10	0,40	1002	0,69
Kapellen	Kapellen	4		10	0,50	2120	0,58
Klein-Brabant	Bornem	1		4	1,00	1539	0,68
Klein-Brabant	Puurs	0		1	1,00	979	0,75
Knokke-Heist	Knokke-Heist	3		7	0,43	1921	0,84
Koksijde	Koksijde	5		15	0,67	3043	0,77
Koksijde	Veurne					823	0,76
Kontich	Kontich	2		5	0,80	2816	0,47
Kortrijk	Kortrijk	8	2	32	0,88	5224	0,75
Lanaken	Lanaken	6		11	0,73	1561	0,76
Leuven	Leuven	5	1	16	0,81	8557	0,27
Liederkerke	Liederkerke	2		4	0,75	2591	0,72
Lier	Lier	3		12	0,75	2819	0,66
Lokeren	Lokeren	4		13	0,92	2846	0,76

Tabel b2.1 (vervolg)

Naam zorggebied	Gemeente	n org	n derdenorg	n personeel	% vaste werkplek	n inschr	Bereik
Lommel	Lommel	5		13	0,77	2084	0,73
Londerzeel	Londerzeel	2		2	0,50	2104	0,66
Maaseik	Maaseik	5		15	0,93	2644	0,75
Maasmechelen	Maasmechelen	4		13	0,69	4159	0,88
Malle	Zoersel	4		7	0,57	2137	0,56
Mechelen	Mechelen	4		17	0,94	7533	0,57
Menen	Wervik					1188	0,78
Menen	Menen	4	1	10	1,00	2406	0,83
Merelbeke	Merelbeke	3		5	1,00	2211	0,58
Merksem	Antwerpen	3		10	0,90	3037	0,69
Mol	Mol	4		14	0,93	4639	0,76
Neerpelt	Neerpelt	3		10	0,60	3189	0,71
Ninove	Ninove	4		9	0,89	2232	0,75
Oostende	Oostende	6	1	39	0,95	8174	0,81
Oostkamp	Oostkamp	6		8	0,75	1206	0,75
Oostkamp	Zedelgem	5		7	0,57	1307	0,70
Oostkamp	Beernem	4		4	0,50	682	0,60
Oudenaarde	Oudenaarde	1		2	0,00	3149	0,67
Overijse	Overijse	1		3	0,67	1457	0,65
Peer	Peer	4		8	0,63	2092	0,73
Poperinge	Poperinge	5	1	8	0,50	1349	0,77
Roeselare	Roeselare	6		23	1,00	5616	0,71
Roeselare	Hooglede					482	0,66
Ronse	Ronse	6	2	13	0,85	2334	0,88
Rupel	Boom					4090	0,68
Schoten	Schoten	5		10	0,50	1899	0,57
Sint-Niklaas	Sint-Niklaas	3		19	0,95	7010	0,72
Sint-Pieters-Leeuw	Sint-Pieters-Leeuw	3		6	1,00	2313	0,80
Sint-Truiden	Sint-Truiden	6	1	16	0,81	4191	0,64
Temse	Temse	4		7	0,86	2642	0,76
Tessenderlo	Tessenderlo	4		8	0,75	1903	0,58



**Tabel b2.1** (vervolg)

Naam zorggebied	Gemeente	n org	n derdenorg	n personeel	% vaste werkplek	n inschr	Bereik
Tielt	Tielt	4		10	0,90	3443	0,75
Tienen	Tienen	4	1	7	1,00	3302	0,76
Tongeren	Tongeren	0		6	1,00	3280	0,38
Torhout	Torhout	3		5	0,80	1284	0,75
Turnhout	Turnhout	1		11	0,91	5177	0,71
Turnhout	Beerse					968	0,72
Vilvoorde	Vilvoorde	5	1	19	0,84	7258	0,75
Waregem	Waregem	4		12	0,75	3762	0,71
Westerlo	Westerlo	3		10	0,90	2911	0,59
Wetteren	Wetteren	4		7	0,71	2731	0,73
Wevelgem	Wevelgem	6		10	0,60	1696	0,73
Wevelgem	Ledegem	4		5	0,60	462	0,79
Wijnegem	Wijnegem	3		7	0,86	1905	0,60
Wijnegem	Schilde	3		6	0,33	872	0,51
Willebroek	Willebroek	4		10	0,60	1956	0,81
Zaventem	Zaventem	3		8	0,88	2613	0,72
Zele	Zele	3		6	1,00	2155	0,75
Zomergem	Zomergem	2		3	1,00	1858	0,70
Zottegem	Zottegem	3		10	0,80	2940	0,60
Zottegem	Brakel					864	0,09
Zuid-Oost-Hageland	Landen	5		7	0,57	1975	0,70
Zuid-Oost-Hageland	Zoutleeuw	3		4	0,50	475	0,72
Zwevegem	Zwevegem	5		11	0,64	1442	0,74
Zwevegem	Avelgem					640	0,85

Bron: eigen berekeningen



**Bijlage 3/ Morfologie van de werkwinkels uit de cases**

**Tabel b3.1** Morfologie van de werkwinkels

Case/topic	Organisatie VV*	Andere functies VV	LDE* in de ww	Lokale overheden regie/actor	PWA*	OCMW*
Antwerpen	lokale overheid	geen	backoffice	regie	ja	neen
Herentals	VDAB	verantw. VDAB		OCMW regie/actor	ja	ja
Gent	VDAB	verantw. VDAB	backoffice & infopunt (PWA)	actor in de ww	ja	neen
Oostkamp	3 lokale overheden	coördinator LDE	coördinator LDE	regie	ja	ja
Genk	VDAB	verantw. VDAB	infopunt (stad)	regie (actor)	ja	ja
Maasmechelen	VDAB	verantw. VDAB		actor (regie)	neen	ja
Leuven	geen (lok. overheid)	coördinator LDE	infopunt (stad) coördinator LDE	actor & regie	ja	neen
Haacht	VDAB	trajectbegeleider		geen rol	ja	neen

\* VV= vestigingsverantwoordelijke; LDE= lokale diensteneconomie, PWA= PWA-dienstverlening in de werkwinkel, OCMW= OCMW-dienstverlening in de werkwinkel

## Bijlage 4/ Lijst van respondenten per werkwinkel

### Werkwinkel Antwerpen- Noord

Annelies Van Daele	Werkwinkelcoördinator en verantwoordelijke geïntegreerde dienstverlening, VDAB
Francy Vantomme	Boekhoudster, VDAB
Nele De Wever	Coördinator, ATB
Jeff Van Poppel	Verantwoordelijke dienst werkgelegenheid en arbeidsmarkt, stad Antwerpen
Viviane Gerits	Stadscoördinator werkwinkels, stad Antwerpen
Koen Devriendt	Verantwoordelijke sociale economie, stad Antwerpen
Ron Maréchal	Projectverantwoordelijke Antone en jobhunting, stad Antwerpen
Karen De Bruyn	PWA-beambte, PWA
Tim Ielegems	Coördinator, PWA
Katelijne Lieten	Bestuurscoördinator activering, OCMW
Elke Van Espen	Diensthofd opleiding, OCMW
Dirk Van Put	Coördinator, Werkwijzer (Levanto)
Stijn Trauwaen	Trajectbegeleider, De Sleutel

### Werkwinkel Genk

Carine Doucet	Lokale onderhandelaar en werkwinkelcoach, VDAB
Andre Rutten	Vestigingsverantwoordelijke en verantwoordelijke geïntegreerde dienstverlening, VDAB
Veerle Hulsbosch	Coördinator, ATB
Lian Beuls	Coördinator lokale diensteneconomie, stad Genk
An Geukens	Diensthofd, PWA
Katleen Willekens	Coördinator tewerkstellingsdienst, OCMW
Ludo Bosmans	Stafmedewerker, Alternatief
An Kempeneers	Trajectbegeleider, STEBO

### Werkwinkel Gent

Lieve Defrancq	Werkwinkelcoördinator, VDAB
Muriel de Maagd	Coördinator, ATB
Isabelle Standaert	Trajectbegeleider, ATB
Michel Moermans	Coördinator 'Gent, stad in werking', stad Gent
Veronique Lingier	Coördinator, Lokaal Werkgelegenheidsbureau
Regine Laverge	Diensthofd, PWA
Trui Masschelein	Coördinator, Job & Co
Mario Polfliet	Coördinator, De Sleutel
Els Dooren	Trajectbegeleider, De Sleutel

**Werkwinkel Haacht**

Lut Craeghs	Trajectbegeleider en vestigingsverantwoordelijke, VDAB
Jo Uytterhoeven	Coördinator, ATB
Linda de Cat	Schepen van woonbeleid, informatie, gelijke kansen, internationale samenwerking en senioren, gemeente Haacht
Roos Van Loock	PWA-beambte, PWA
Marja Alaerts	Projectontwikkelaar, IGO Leuven

**Werkwinkel Herentals**

Ivan op de Beeck	Vestigingsverantwoordelijke, VDAB
Anja Meeuwssen	Trajectbegeleider, ATB
Kirsten Van Roey	Diensthofd, PWA
Leen Driesen	Coördinator lokale diensteneconomie, OCMW
Sien Weckx	Trajectbegeleider, Web

**Werkwinkel Leuven**

Mickey Van Gramberen	Verantwoordelijke geïntegreerde dienstverlening, VDAB
Jo Uytterhoeven	Coördinator, ATB
Sylvia Mazzaresse	Werkgelegenheidscoördinator, stad Leuven
Patricia Schoolmeesters	Verantwoordelijke diensteneconomie en tewerkstelling, stad Leuven
Carine Luyten	Diensthofd, PWA
Nancy Van Nerum	Coördinator tewerkstellingsdienst, OCMW

**Werkwinkel Maasmechelen**

Rita Debecker	Vestigingsverantwoordelijke en verantwoordelijke geïntegreerde dienstverlening, VDAB
Veerle Hulsbosch	Coördinator, ATB
Luc Dorissen	Directeur departement economische zaken, stad Maasmechelen
Gery Tony	Diensthofd, PWA
Karin Vanhoutte	Trajectbegeleider, OCMW
An Matthieu	Coördinator tewerkstelling, SBC

**Werkwinkel Oostkamp**

Robert Declercq	Verantwoordelijke geïntegreerde dienstverlening, VDAB
Sophie Stevens	Trajectbegeleider, ATB
Pieter Blatton	Vestigingsverantwoordelijke en coördinator lokale diensteneconomie, gemeenten Oostkamp - Beernem - Zedelgem
Herlinde Lagast	Diensthofd, PWA

## Bijlage 5/ Voorstel parameter samenwerking in de werkwinkel

De samenwerking in de werkwinkel is een procesvariabele. Het uitgangspunt bij de contractuele aansturing van overheidsorganisaties is dat meer wordt gestuurd op resultaat en dat de organisatie een grotere mate van autonomie krijgt om te bepalen op welke wijze het resultaat wordt behaald. Het monitoren van samenwerking gaat dus in tegen de filosofie van de beheersovereenkomst, waarin het resultaat primeert op het proces. Tot op heden is er een gebrek aan een resultaatsvariabele omtrent het operationele partnerschap, maar er kan wel een indicatie gegeven worden over het samenwerkingsproces. Als de samenwerking effectief is zal dit wellicht de arbeidsmarktresultaten van de organisatie gunstig beïnvloeden, aldus de veronderstelling. De arbeidsmarktresultaten zelf van een netwerkorganisatie zoals de werkwinkel monitoren zou ook mogelijk zijn, maar dit overstijgt de monitoring van de VDAB als één van de organisaties die haar diensten aanbiedt in de werkwinkel. Dergelijke resultaatsmonitoring is alleen maar zinvol als er een alternatieve vorm van contractuele aansturing wordt uitgewerkt ten aanzien van het bredere partnerschap van organisaties betrokken in de werkwinkel.

In het eerste hoofdstuk van het rapport hebben we voor de situering van dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen het netwerkeffect en het arbeidsmarkteffect. Ons voorstel is om in deze fase van de stand van onderzoek en aansturing van de beleidsuitvoering het samenwerkingseffect (te onderscheiden van het arbeidsmarkteffect) te monitoren via een tevredenheidsmeting over een aantal aspecten die samenhangen met de samenwerking.

De doelgroep van de tevredenheidsmeting over de samenwerking in de werkwinkel zijn de volledige groep van werkwinkelconsulenten en/of de direct verantwoordelijken van deze consulenten. De bevraging vindt periodiek plaats bij alle partners actief in de werkwinkel. De meting kan door de VDAB zelf worden uitgevoerd, maar het volume van organisatie en verwerking van dergelijke enquêtering kan wellicht beter worden opgevangen door het werk uit te besteden.

Inhoudelijk ligt de focus bij het centrale procesdoel van de werkwinkel, namelijk geïntegreerde dienstverlening. De formulering van te bevragen items is toegespitst op de gezamenlijk te produceren dienstverlening. Naast de producenten van die dienstverlening is natuurlijk ook de mening van de afnemers van diensten – werkzoekenden en werkgevers – van belang. Daarom is ons aanvullend voorstel om bij de bestaande tevredenheidsmetingen omtrent de basisdienstverlening bij werkzoekenden en werkgevers een filtervraag in te voeren over de locatie waar de respondent werd geholpen. Aldus kan een indicatie worden verkregen van het samenwerkingseffect van de werkwinkel voor de ontvangen dienstverlening. Deze filtervraag kan als volgt worden geformuleerd:

- Op welke wijze en waar bent u in de afgelopen periode met de VDAB in contact gekomen? Antwoordcategorieën (meerdere antwoorden mogelijk): (1) in de werkwinkel; (2) in de VDAB; (3) in een andere dienst (bv. opleidingscentrum)

De te bevragen items voor de geïntegreerde dienstverlening zijn ontleend aan de bevindingen in dit onderzoek. In de bevraging worden geen items opgenomen over de rol van afzonderlijke partners bij het realiseren van de geïntegreerde dienstverlening. De veronderstelling is wel dat de VDAB als kernpartner en verantwoordelijke voor de regie van de eerste pijler daarin een belangrijk aandeel kan hebben, en dus ook de verbetering ervan kan beïnvloeden.

Items over geïntegreerde dienstverlening:

- De samenwerking laat toe de kennis omtrent het dienstenaanbod van de andere partners te verruimen.
- De samenwerking laat toe dubbele of slecht afgestemde begeleidingen te vermijden.
- De samenwerking laat toe om cliënten snel en juist door te verwijzen naar een andere partner.
- De samenwerking laat een vlotte doorverwijzing van gebruikers en werkzoekenden naar de tweede pijler toe.
- De samenwerking laat een verruiming van de informatie over werkzoekenden toe door persoonlijk contact met andere consulenten bij het invullen van opleidingsplaatsen en vacatures.
- De samenwerking laat een verruiming toe van de pool van werkzoekenden waaruit gerekruteerd wordt bij de invulling van opleidingsplaatsen en vacatures.
- De samenwerking laat toe om problemen die zich stellen bij de begeleiding van werkzoekenden op het vlak van kinderopvang en/of mobiliteit meer systematisch aan te pakken.
- De samenwerking laat toe cliënten met speciale noden meer individuele aandacht te geven.
- De samenwerking laat toe om groepen van cliënten te identificeren, zodat hun speciale noden meer systematisch kunnen aangepakt worden.
- De samenwerking laat toe nieuwe initiatieven en projecten op te zetten voor klanten en partners.
- De samenwerking bevordert de toegang tot een breed instrumentarium voor de begeleiding van cliënten.
- De besteding van de werkwinkelbudgetten gebeurt transparant en in overleg met de partners.
- De samenwerking maakt de realisatie van één dossier per klant mogelijk.
- De vestigingsverantwoordelijke treedt op als coach van de werkwinkelpartners.



---

## BIBLIOGRAFIE

- Administratie Werkgelegenheid (2004), *Ontwerp beheersovereenkomst VDAB 2005-2009*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Appeltans W., Matheus N. & Van Wichelen L. (2005), 'Vlaamse beleidskeuzes voor werk in 2006', in: Steunpunt WAV en VIONA Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek editie 2005*, Garant, Antwerpen, p. 11-26.
- Brinkerhoff J. (2002), 'Assessing and improving partnership relationships and outcomes. A proposed framework', *Evaluation and Program Planning*, jrg. 25, nr.3, p. 215-231.
- Benson J. (1975). 'The interorganizational network as a political economy', *Administrative Science Quarterly*, jrg. 20, nr. 3, p. 229-249.
- Cap Gemini Ernst & Young (2000), *Rapport: workshop 29 november 2000*, Cap Gemini Ernst & Young, Brussel.
- Cap Gemini Ernst & Young (2001), *Tussentijdse rapportering. Evaluatieproject lokale werkwinkels*, Cap Gemini Ernst & Young, Brussel.
- Considine M. (2003), 'Local partnerships. Different histories, common challenges – A synthesis', in OECD (ed.), *Managing decentralisation. A new role for labour market policy*, OECD, Paris, p. 253-272.
- Considine M. (2006), *Governments and communities in partnership. From theory to practice*, Keynote paper for government and communities in partnership conference, Centre for public policy, University of Melbourne, Melbourne.
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004a), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen. De kloof tussen beleid en uitvoering. Deel 1: casestudies (met synthese en beleidsaanbevelingen)*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

- De Cuyper P. & Struyven L. (2004b), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen. De kloof tussen beleid en uitvoering. Deel 2: survey bij consultants*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004c), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen. De kloof tussen beleid en uitvoering. Deel 3: survey bij werkzoekenden*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Derksen W., van Enkevort I., de Jong H. & Schouten, R. (1995), *De blik naar buiten. Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Fenger M. (2001), *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid van werk en inkomen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Gernaey D. (2005), *Een onderzoek naar de effectiviteit van de contactpunten van de werkwinkel in het zorggebied Deinze*, Thesis, Hogeschool Gent, Gent.
- Janssen D. (2006), *De dienstverlening van VDAB en de rol van ICT. Een vooronderzoek*, Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek, Leuven.
- Jensen M. & Meckling W. (1976), 'Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure', *Journal of Financial Economics*, jrg. 3, nr. 4, p. 305-360.
- Landuyt R. (2000), *Conceptnota lokale werkwinkels*, Ministerie van werkgelegenheid en toerisme, Brussel.
- Mattesich P., Murray-Close, M. & Monsey B. (1992), *Collaboration: what makes it work? A review of research literature on factors influencing successful collaboration*, Amherst H. Wilder Foundation, Minnesota.
- McQuaid R., Lindsay C. & Dutton M. (2006), *Best practices in inter-agency co-operation on employability*, Employment Research Institute, Napier University, Edinburgh.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (07.06.2004), *Decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, Belgische Staatsblad, Brussel.
- Provan K. & Milward H. (2001), 'Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks', *Public Administration Review*, jrg. 61, nr. 4, p. 414-423.

- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2006), *Feiten en cijfers. Is er werkelijke een digitale kloof?*, [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_digitale\\_kloof.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_digitale_kloof.htm) (11.10.2006).
- Stuyck K. & Van Hecke E. (2006), *Naar één loket voor werk. Ruimtelijke optimalisatie en evaluatie van de huidige lokalisatie van de werkwinkels. Deelrapport 1*, Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven, Leuven.
- Struyven L. & De Rynck F. (2000), 'De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, jrg. 10, nr. 3, p. 43-49.
- Struyven L., Van Hecke E., Van Hemel L. & Stuyck K. (2007). *Naar één loket voor werk. Synthese en aanbevelingen over de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel*, HIVA en Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven, Leuven.
- Taylor-Powell E., Rossing B. & Geran J. (1998), *Evaluating collaboratives. Reaching the potential*, University of Wisconsin-Extension, Madison, Wisconsin.
- Terpstra J. (2001), 'Netwerken en samenwerking bij uitvoering van beleid', *Beleidswetenschap*, jrg. 2001, nr. 2, p. 159-180.
- Thuy P., Hansen E. & Price D. (2001), *The public employment service in a changing labour market*, ILO, Geneva.
- VDAB (1999), 'PLOT is de woonkamer van de werkzoekende: een werkgelegenheidsconvenant tussen vele actoren', *De gemeente*, jrg. 74, nr. 515, p. 38-39.
- VDAB (2006). *Jaarverslag 2005*, VDAB, Brussel.
- VDAB & De Bihl J. (2002), *Lokale werkwinkels: ontwerp van een nieuw draaiboek. Deel 1: Basisteksten*, VRC Arbeidsmarktbeleid, Brussel.
- Vandenbroucke F. (2004), *Beleidsnota werk 2004-2009*, Vlaams Minister voor Werk, Opleiding en Vorming F. Vandenbroucke, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Van Hecke E. (1998), 'De nieuwe stedelijke hiërarchie', *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, jrg. 52, nr. 205.
- Van Horen I. & Struyven L. (2000), *Trajectbegeleiding en consortiumwerking: keurslijf of katalysator? Analyse van de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in ESF-consortia anno 1999*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

- Van Roesbroeck S. & Van den Walle S. (2006), 'Dicht bij de burger? Vertrouwen, tevredenheid en legitimiteit op lokaal niveau', in: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht, Jaarboek 2005*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Leuven, Leuven, p. 7-29.
- Vlaamse overheid, federale overheid & VVSG (2000), *Kaderovereenkomst tussen de federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkels*, Vlaamse overheid, federale overheid en VVSG, Brussel.
- Vlaamse overheid, federale overheid & VVSG (2005), *Partnerschapsverdrag omtrent het lokaal werkgelegenheidsbeleid*, Vlaamse overheid, federale overheid en VVSG, Brussel.
- Zucker L. (1987), 'Institutional theories of organization', *Annual Review of Sociology*, vol. 13, p. 443-464.