

# Naar één loket voor werk

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. Leuven: HIVA/Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie.

Stuyck, K. & Van Hecke, E. 2007. *Naar één loket voor werk. Ruimtelijke optimalisatie en evaluatie van de huidige lokalisatie van de werkwinkels. Deelrapport 1*. Leuven: K.U. Leuven Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie.

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*. Leuven: HIVA.

***De lokale werkwinkel vormt het centrale loket in Vlaanderen voor 'werk en opleiding'. Zoals in vele landen wilde de overheid de verschillende diensten voor werkzoekenden en werkgevers groeperen en dichter bij de burger brengen. Zo is het veel eenvoudiger om op één nabije plaats te worden voortgeholpen met vragen die betrekking hebben op het vinden van werk en het invullen van vacatures: de inschrijving en uitkeringsaanvraag, de intake, het vacatureaanbod, de doorverwijzing naar een opleiding of naar trajectbegeleiding. Bovendien is het in het licht van de activering van werkzoekenden van belang dat werk en uitkering, met de bijhorende rechten en plichten, gekoppeld worden tot in de uitvoering van het beleid én vanaf het eerste contact van de werkzoekende met de bemiddelings- en uitkeringsdiensten.<sup>1</sup>***

Sinds 2000 zijn er in de Vlaamse steden en gemeenten 134 werkwinkels geopend. Dit onderzoek ging na of die spreiding nog aan de vraag beantwoordt, welke groepen de werkwinkel gebruiken en in hoeverre de werkwinkel erin slaagt om de dienstverlening van verschillende partners (OCMW, PWA en andere) te integreren. Het onderzoek reflecteert de situatie op het terrein anno 2006. Het kwam tot

stand in opdracht van minister Frank Vandenbroucke in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Het werd uitgevoerd door een team van de Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt (HIVA, K.U.Leuven) in samenwerking met de Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie (K.U.Leuven).

## **Spreiding: iets minder werkt even goed**

De bedoeling van de Vlaamse overheid is nooit geweest dat er in elke gemeente een werkwinkel zou komen. Het oorspronkelijke spreidingsplan (2000) opteerde voor het afbakenen van zorggebieden rekening houdend met de werkzoekendenpopulatie, de bereikbaarheid en VDAB-organieke criteria. Het plan voorzag in één werkwinkel voor één zorggebied. Deze aanpak resulteerde in 121 zorggebieden, met dus ook 121 op te richten werkwinkels. Toch werd de deur opengezet om meerdere werkwinkels in een zorggebied toe te laten (naast 'contactpunten' in gemeenten zonder werkwinkels). Bij de indeling en afbakening van het

gebied speelden dus ook lokale factoren zoals lokale tradities, reeds bestaande samenwerking en politieke voorkeuren. Anno 2006 zijn er 141 werkwinkels, waarvan 134 operationeel.

Op basis van de geografische analyse stellen zich twee problemen met deze werkwinkels: een probleem van indeling van zorggebieden én een probleem van een overaanbod aan werkwinkels. De eerste vraag van het onderzoek luidt dan ook op welke wijze de indeling en afbakening van zorggebieden kan worden verbeterd. Werkwinkels beantwoorden aan het type dienst waarbij de consument zich naar de dienst verplaatst. Dit betekent dat de bereikbaarheid een grote rol speelt. Aan de andere kant is er voor de overheid een kost verbonden aan het aantal werkwinkels en is er een minimale omzet noodzakelijk. De oefening bestaat erin een optimaal evenwicht te vinden voor de burger enerzijds en de dienstverlening anderzijds. De minimale drempel voor het goed functioneren van een werkwinkel werd door de VDAB vastgelegd op basis van een gewogen doelpubliek waarin de al of niet werkende werkzoekenden en de personen die terugvallen op een leefloon het grootste gewicht hebben.

Het optimale spreidingsplan in ons onderzoek steunt op volgende drie principes:

1. De omgeving waar de werkwinkel wordt ingeplant, heeft een hoge bevolkingsconcentratie

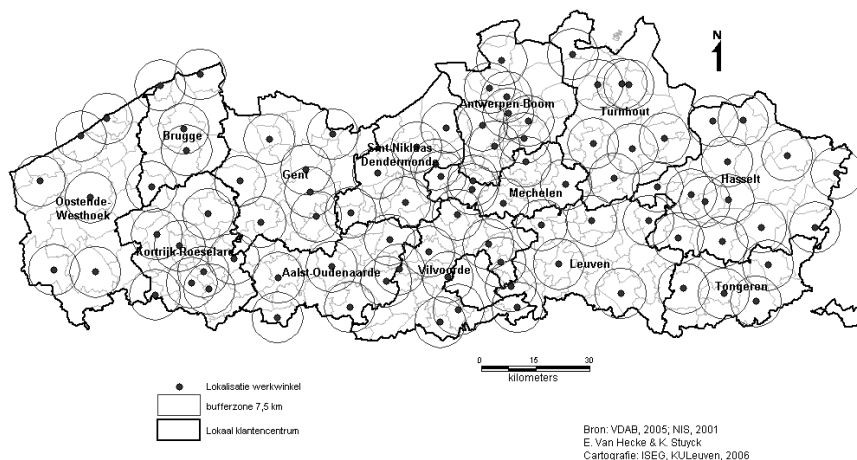
om op deze wijze zoveel mogelijk 'klanten' op korte afstand te kunnen bedienen. Het is een gemeente waar liefst de minimale drempel bereikt is of, in een groep aangrenzende gemeenten, is het die gemeente met de hoogste score.

2. De plaats waar de werkwinkel wordt ingeplant is goed bereikbaar (ook wat betreft de bereikbaarheid met het openbaar vervoer).
3. Terwijl het eerste en tweede criterium klantgericht zijn, is het derde criterium gericht op de richting van de overheersende werpendelflux. De gemeenten die een overheersende pendelflux naar de gemeente met de werkwinkel hebben, kunnen eveneens opgenomen worden. Zo kunnen 'klanten' van een werkwinkel zich afstemmen op bedrijven van een bepaalde zone. Ook omgekeerd is het mogelijk om de band tussen bedrijven en werkwinkels aan te moedigen.

Als basis voor het spreidingsplan fungeert het model van de stedelijke hiërarchie, dat steunt op flux voor handel en diensten, aangevuld met pendelflux en openbaar vervoer. Er worden 103 werkwinkels gedefinieerd, dus minder dan nu het geval is. Daarvan liggen er 69 in een stad. De andere 34 liggen niet centraal in een stad omdat de bereikbaarheid anders niet gewaarborgd is. Ze liggen in een agglomeratiegemeente of een banlieuegemeente van een stadsgewest of soms in een tussen steden liggende belangrijke gemeente.

### Kaart 1.

Bufferzone van 7,5 km rond de werkwinkel



Met het geringer aantal werkwinkels dan nu het geval is, is voor 83% van de bevolking een werkwinkel op minder dan 7,5 km bereikbaar. Voor een groot deel van de bevolking dat op meer dan 7,5 km woont wordt de grotere afstand gecompenseerd door een goede bereikbaarheid naar de centrale stad. Het is voldoende bekend dat tangentiële verplaatsingen in een grote stedelijke agglomeratie meer tijdrovend zijn en door het openbaar vervoer minder goed bediend dan centrumgerichte verplaatsingen. Op een afstand van 10 kilometer zijn deze werkwinkels voor 95% van de bevolking bereikbaar. Uit de vergelijking van onze voorstellen met die van de huidige situatie blijkt dat er heel wat overeenkomsten zijn, wat positief kan genoemd worden. Bestaande ontubbelingen van werkwinkels binnen eenzelfde zorggebied werden door ons vaak als 'overbodig' bestempeld. Voor de regionale steden pleit het model voor één grote centrale werkwinkel veeleer dan om een opsplitsing omdat die bijkomende lokalisatie vaak niet evident is. Voor de grotere steden en dan vooral voor Antwerpen is een opsplitsing in veel gevallen mogelijk omdat er verschillende secundaire kernen bestaan.

## Bereik: nog niet verdrongen door het internet

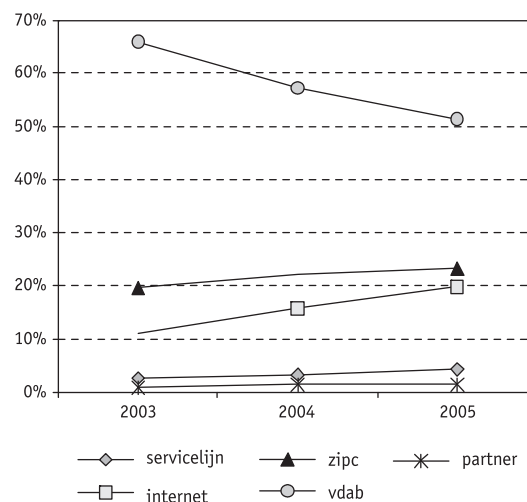
Werkzoekenden vormen de belangrijkste doelgroep van de werkwinkel. Een voorafgaande vraag is of werkzoekenden überhaupt dat eerste loket van een laagdrempelige werkwinkel in de onmiddellijke buurt van de woonplaats (nog) wel nodig hebben. Dat geldt bij uitstek voor het meest elementaire onderdeel van de basisdienstverlening, de inschrijving. Met de komst van elektronische inschrijvingskanalen (internet, servicelijn) wordt algemeen verwacht dat de klassieke, face-to-face inschrijvingskanalen aan belang hebben verloren, zeker voor de 'zelfredzame' werkzoekenden. Gebruikt de werkzoekende dan nog wel de werkwinkel om zich in te schrijven?

Deze vraag hebben we onderzocht door alle geautomatiseerde gegevens van de VDAB in verband met de inschrijving tot op het laagste aggregatieniveau te ontleden. De gegevens laten toe de evolutie in inschrijvingskanalen vanaf 2003 (het eerste jaar waarover deze gegevens beschikbaar zijn) te

volgen. Voor 2005 gaat het om een bestand van 408 822 (her)inschrijvingen (figuur 1).

**Figuur 1.**

Gebruik van inschrijvingskanalen door werkzoekenden (procentuele verdeling per jaar), periode 2003-2005



Bron: VDAB (eigen bewerking)

Uit de analyse van inschrijvingen tussen 2003-2005 blijkt dat alle alternatieve inschrijvingskanalen erop vooruit gaan, ten nadele van de consulent (daling met 15 procentpunten). Toch blijft de VDAB-consulent het belangrijkste kanaal, gevolgd door de zelfinschrijvingspc's (zipc) en internet (thuis of in het gemeentelijk contactpunt). In 2005 bedraagt het aandeel van de inschrijvingen in de werkwinkel via consulenten of zelfinschrijvingspc's 65%. De afnemende rol van de consulent betekent niet dat de consulent of de werkwinkel-locatie volledig functieloos worden voor hulp bij inschrijvingen. Bij de zelfinschrijvingspc's in de werkwinkel blijken onthaalconsulenten toch nog vaak hulp te bieden, aldus het geïnterviewde personeel in de casestudies. Daarnaast vindt een klein gedeelte van inschrijvingen via internet in werkelijkheid plaats in de contactpunten.

De werkwinkel blijft dus van primordiaal belang voor de werkzoekende. Dat geldt des te meer voor de aandelen bij de kansengroepen: laaggeschool-

den (79% van alle laaggeschoolden die zich inschrijven, doet dat via de werkwinkel, in vergelijking met gemiddeld 65%), oudere werkzoekenden (vanaf 40 jaar, 77%), allochtonen (74%), leefloners (75%) en arbeidsgehandicapten (82%). Groepen die voor zelfredzaam doorgaan, zoals hogeschoolden, werkende werkzoekenden en ook jongeren maken relatief minder gebruik van de werkwinkel om zich in te schrijven, al blijft het procentuele aandeel hoog (resp. 45%, 51% en 61%).

Er zijn 33 bestaande werkwinkels (25% van het totale aantal) die onder de grens van 65% klantenbereik vallen: in deze gebieden is het aantal werkzoekenden dat zich inschrijft in de werkwinkel ten opzichte van het totale aantal werkzoekenden dat zich inschrijft (in de werkwinkel of via een ander kanaal) lager dan het gemiddelde gebruik. Er is een lichte tendens tot lager klantenbereik van de werkwinkels die niet in een stad zijn gelegen, zowel bij de gemeentelijke als de intergemeentelijke. Ook kan het lager gebruik te maken hebben met kenmerken van de populatie. Via regressieanalyse hebben we getoetst in welke mate het bereik bij de potentiële werkzoekendenpopulatie in het betrokken gebied beïnvloed wordt door drie soorten kenmerken: kenmerken van de werkzoekendenpopulatie (aanwezigheid van kansengroepen, scholingsniveau), geografische kenmerken (de afstand tot de werkwinkel en de verstedelijkingsgraad) en kenmerken met betrekking tot het partnerschap op het bereik bij werkzoekenden. Uit het regressiemodel blijkt voor eerst dat niet-hogeschoolden meer de werkwinkel gebruiken dan hogeschoolden, onafhankelijk van andere factoren. Die vaststelling stelt bijzondere eisen aan de aard en de intensiteit van dienstverlening in de werkwinkel. Ten tweede hebben de geografische aspecten geen autonome invloed op het bereik, tenzij voor de grootsteden Antwerpen en Gent. Dat wijst op problemen van 'interne' aard in die steden en vergt bijzondere aandacht voor de intrastedelijke organisatie van de werkwinkels. Ten derde bevestigt het model dat het aantal partners of het aantal beschikbare personeelsleden op zich geen invloed hebben op het klantenbereik. Dus 'hoe meer partners, hoe beter' is niet noodzakelijk effectief.

## **Integratie van diensten kan beter**

Vanuit de organisaties gezien hebben de diensten voor gehandicapten en de PWA's – meestal – en de OCMW's – in de helft van de werkwinkels – een loket, vaak onder de vorm van zitdagen of na afspraak. Dat laatste maakt duidelijk dat de integratie van lokale dienstverleners in realiteit beperkt is. OCMW's participeren in grote mate in de gemeentelijke zorggebieden, dus daar waar de werkwinkel instaat voor één gemeente. PWA's participeren doorgaans alleen als er in de eigen gemeente een werkwinkel ligt; PWA's van niet-werkwinkelgemeenten participeren niet. Dat probleem bij typisch gemeentelijke partnerorganisaties kan niet in de eerste plaats worden opgelost door schaalverkleining. Veeleer is het wenselijk dat de Vlaamse en federale overheden deze lokale organisaties stimuleren tot intergemeentelijke structuren. De organisaties (RVA, uitbetalingsinstellingen, vakbonden) die bezig zijn met federale uitkerings- en activiteitsmateriaal zijn nergens betrokken in de werkwinkel. Dat was ook niet de bedoeling, maar in de toekomst is het wel wenselijk.

Op basis van de praktijk in de twaalf onderzochte cases blijkt de geïntegreerde dienstverlening vooral vorm te krijgen voor één klantengroep: de werkzoekenden. Deze integratie bevindt zich nog in een vroeg stadium. Op het domein van het onthaal en de basisdienstverlening is de VDAB bijna exclusieve uitvoerder. Alle partnerorganisaties beperken hun activiteit in de werkwinkel tot de eigen doelgroep. Het PWA vormt een apart loket voor de werkzoekende en fungeert voor enkele diensten (bijvoorbeeld het afleveren van banenkaarten) als doorgeefluik voor de RVA. Dat is op zich nuttig, maar voor een taak die niet meer dan een zakelijke behandeling vergt, zou effectieve afhandeling in de werkwinkel eenvoudiger zijn voor de burger. Bovendien stellen we in de cases vast dat co-locatie, ondersteund door een geïntegreerd cliëntvolgsysteem, op zich bevorderend werkt voor onderlinge contacten en kennis van elkaars aanbod. Onder één dak gehuisvest zijn, biedt dus voordelen.

Voor alle partners wordt de toeleiding tot een traject gezien als behorend tot de autonomie van de eigen organisatie. Deze rol botst met de rol van de werkwinkel als 'neutrale toeleider' naar een bepaald aanbod. Er is dus behoefte aan een conse-

quent partner-overstijgende toeleiding naar een traject of een tewerkstellingsaanbod, om te vermijden dat organisaties kandidaten ongegrond toeleiden naar het eigen aanbod. 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 van het dienstenaanbod), maar in de praktijk wordt dit niet altijd voldoende gegarandeerd of transparant gemaakt. Ondanks deze onderliggende structurele belemmeringen zijn er op het terrein ook processen merkbaar die de samenwerking een stap verder proberen te brengen: Herentals en Maasmechelen zijn maar twee voorbeelden die we hier vermelden. In het kielzog van het onderzoek hebben het Antwerpse stadsbestuur, het OCMW en de VDAB een akkoord bekendgemaakt om de dienstverlening beter op elkaar af te stemmen. En de VVSG bereidt een plan voor om in een aantal steden en gemeenten te starten met experimenten van samenwerking tussen VDAB en OCMW.

### **Meer aandacht voor werkgevers en werkzoekenden met een baan**

Bijkomend kan men zich de vraag stellen naar het gebruik van de werkwinkel door de werkgever bij het bekendmaken van een vacature. De evolutie van invoerkanalen voor de periode 2003-2006 illustreert de exponentiële groei van de geregistreerde vacatures bij VDAB, die grotendeels terug te voeren is tot het kanaal 'internet zelfbeheer'. De rol van de contactdiensten, die al eerder beperkt was, neemt nog verder af. De conclusie die hier van be-

lang is, is dat de werkwinkel geen rol speelt als eerste loket in de sterk aanwassende vacaturestroom. Intussen besliste de VDAB in de loop van 2006 om de vacaturewerking zoveel mogelijk te integreren in de werkwinkel. Ons onderzoek bevestigt dat dit op ruime steun kan rekenen in het werkveld. Ook voor werknemers die naar een andere baan zoeken of vragen hebben over bijvoorbeeld loopbaanonderbreking of opleidingscheques was de dienstverlening tot nog toe beperkt. Inmiddels heeft de VDAB aangekondigd om op enkele plaatsen te starten met loopbaandienstverlening in de werkwinkel. Mocht dit uitbreiding vinden, dan zal dit implicaties hebben voor de toekomstige personeelsinzet in de werkwinkel. Elke nieuwe functie of doelgroep voor de werkwinkel – bijvoorbeeld als loopbaanwinkel voor werkenden – zal bovendien consequenties hebben voor keuzes inzake de ruimtelijke spreiding.

*Ludo Struyven  
Line Van Hemel  
HIVA – Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt  
K.U. Leuven*

*Etienne Van Hecke  
Karen Stuyck  
Onderzoeksgroep Economische en Sociale Geografie  
K.U. Leuven*

#### **Noot**

1. De rapporten zijn online verkrijgbaar via [www.hiva.be](http://www.hiva.be).