
Gepubliceerd

Doelgroepen

Werk- en welzijnstrajecten op maat: het kan beter

Steenssens, K., Sannen, L., Ory, G. & Nicaise, I. 2008. *W²: werk en welzijnstrajecten op maat – een totaalconcept*. Leuven: HIVA.

In het kader van de 'sluitende aanpak' heeft de Vlaamse overheid zich voorgenomen om niet alleen aan instromende werklozen binnen een bepaalde termijn een aanbod te garanderen. Zij wil dit eveneens doen voor langdurig werklozen, en wel met een toenemende intensiteit. Dat dit niet van een leien dakje loopt, wordt bevestigd door de uitspraak van de Administrateur-generaal van de VDAB, Fons Leroy, dat een op de vijf langdurig werklozen nooit aan werk geraakt zonder ondersteunende diensten van andere sectoren dan de VDAB. Met andere woorden, de situatie voor deze groep is niet uitzichtloos, maar ze vergt een integrale aanpak op maat van elk individu. In het kader van het VIONA-programma werd daarom de blauwdruk uitgewerkt voor een totaalconcept dat toelaat om arbeidsintegratie te verwezenlijken voor diegenen die – om diverse redenen – het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. In dit totaalconcept komen onder andere aan bod: (a) de identificatie van diverse doelgroep(en) en hun behoeften, (b) een verfijning van het concept van integrale trajectwerking, met een waaier aan mogelijke arbeidsmarkt- en ondersteunende voorzieningen, en (c) (elementen van) een organisatie- en beleidskader waarin diverse betrokken diensten optimaal kunnen samenwerken.

werk en welzijn: een trajectbegeleiding die deze beide (ruim te interpreteren) domeinen bestrijkt, heeft volgens ons een veel grotere kans op succes dan de som van afzonderlijke, partiële diensten (vandaar de kwadratische uitdrukking). Uiteraard zijn aan zo'n synergieën een aantal randvoorwaarden verbonden: de trajecten zullen doorgaans veel langer zijn dan de gangbare praktijk bij de VDAB (zes maanden); de werking focust niet alleen op de cliënt, maar op alle relevante actoren in het systeem (diensten, werkgevers...); de finaliteit wordt verruimd van 'formele tewerkstelling' tot een waaier van alternatieve vormen van 'actief burgerschap'; en de methodiek is inclusief, integraal, krachtgericht, participatief, gestructureerd en ge-coördineerd.

Investeren in inzetbaarheid en burgerschap

W²

Het uitgewerkte concept van trajectwerking werd W² gedoopt. Het label vertolkt de synergie tussen

Voor de uitwerking van het W²-concept combineerden we meerdere theoretische kaders. Enerzijds zochten we inspiratie in de welvaartstheorieën van

Sen en Dworkin: actief arbeidsmarktbeleid is niet het opjagen van werklozen die zich dreigen te nestelen in luiheid, maar het investeren in hun menselijk, materieel, sociaal, psychisch en cultureel kapitaal, en het verruimen van hun autonome keuzemogelijkheden. Vanuit welzijnsperspectief sluit de empowerment-benadering hier goed bij aan: het gaat om de ontsluiting en ontwikkeling van de persoonlijke krachten van de doelgroep en om de ontsluiting van de nodige sociale hulp- en steunbronnen. Een streven naar volwaardig burgerschap ('full citizenship') is hierbij de rode draad.

Voor wie?

Een eerste vraag betreft de afbakening van prioritaire (kansen)groepen. Naast de gekende doelgroepen van de VDAB (langdurig werklozen, kansengroepen, MMPP-groep, arbeidsgehandicapten, ...) moeten uiteraard ook het OCMW-cliënteel en de 'niet bereikte werklozen' in het perspectief op de doelgroep(en) en hun behoeften worden opgenomen. Zelfs deze toevoeging garandeert niet dat alle potentieel belanghebbenden in kaart gebracht zijn. Vandaar het belang van een *universeel in plaats van een categoriaal* kader: het laat toe om de heterogeniteit van 'de doelgroep zoals ze is' te respecteren.

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

Met welke instrumenten?

Een analoge vaststelling tekent zich af op het vlak van behoeften aan ondersteuning. De behoeften

zijn uitermate divers en kunnen betrekking hebben op:

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

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

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

Goede praktijken

Er zijn reeds innoverende trajectbegeleidingspraktijken te vinden in Vlaanderen en Nederland. Ze richten zich meestal tot een specifieke doelgroep en spelen in op een of meerdere van de onderkende behoeften. Tegelijkertijd stellen we vast dat de inzichten omtrent succesfactoren en knelpunten, alsook methodieken en instrumenten nog te vaak besloten blijven liggen in organisaties, lokale netwerken en/of eindrapporten van projecten waarvoor de middelen ontbreken om ze (volledig) te

continueren of te implementeren in de reguliere werking.

De analyse van een tiental praktijkcases leert heel wat over noodzakelijke werkingsprincipes voor een sluitende aanpak bij instroom, doorstroom en uitstroom van de doelgroep.

Vooreerst stellen we vast dat best tegelijk gewerkt wordt met de doelgroep, de potentiële werkgevers en de bemiddeling zelf. De nood aan een universele, inclusieve benadering van de doelgroep (in plaats van een categoriale benadering) krijgt hiermee een complement, namelijk een inclusieve benadering van *alle actoren* die een rol spelen bij het verwezenlijken van de (arbeids)participatie van de doelgroep.

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

Belangrijk aandachtspunt in dit activeringsproces naar werk en welzijn is de ondersteuning en ontwikkeling van de verbondenheid van de cliënt met zijn sociale en culturele context(en), onder meer door het geleidelijk opbouwen van sociale verbondenheid, het gepast inspelen op en betrekken van sociale en culturele contexten en de erkenning van een brede invulling van het begrip 'arbeid'. De notie 'proces' geeft daarbij meteen de noodzaak aan van:

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

In de praktijk van de trajectbegeleiding betreft de activering en ondersteuning van de vraagzijde zowel het niveau van een individuele cliëntcase (bijvoorbeeld door het werken met portfolio's, intensieve casegebonden jobhunting en -bemiddeling, administratieve ondersteuning, zorg) als het niveau

van de hele doelgroep (bijvoorbeeld door ondersteuning bij het ontwikkelen en implementeren van diversiteitsplannen in bedrijven, het informeren over tewerkstellingsmaatregelen en het actief creëren van arbeidsplaatsen voor de doelgroep). Het creëren van win-win-situaties, het behartigen van de belangen van de cliënt én van het bedrijf, staat daarbij voorop.

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

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

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

Ten slotte maar niet in het minst wijst de analyse uit dat integrale trajectbegeleiding op maat nogal wat competenties van de trajectbegeleider, tijd en handelingsruimte vereist. Een arbeidsorganisatie die aansluit op deze vereisten, kansen voor competentie-ontwikkeling door opleiding, teamleren en intervisie en de ontwikkeling of toepassing van gepaste technieken en instrumenten dragen bij tot het realiseren van de succesfactoren van activerings- en begeleidingsinitiatieven. Hiertoe behoren onder meer een adequaat instrumentarium voor procesevaluatie (naast resultaatsevaluatie) en voor screening.

Naar een Vlaamse blauwdruk van welzijns- en werktrajecten

De principes van het W²-aanbod kunnen als volgt samengevat worden.

1. De doelgroep wordt niet limitatief omschreven, maar omvat alle werkzoekenden (en zelfs werkenden en tijdelijk inactieven) met andere dan alleen arbeidsgerelateerde behoeften aan ondersteuning.
2. Dit impliceert – naast de reeds vermelde arbeidsmarktgerichte diensten – een zeer gedi-versifieerd ondersteuningsaanbod op volgende domeinen:
 - a. materieel (inkomen, schuldbemiddeling, huisvesting...);
 - b. psychisch (verslavingsproblematiek, de-pressie...);
 - c. medisch (gezondheidsproblemen, functie-beperkingen...);
 - d. sociaal (gezinsrelaties, vereenzaming, dis-criminatie...);
 - e. cultureel (inburgering, emancipatie...).Vanzelfsprekend zal het steeds om flexibele combinaties van diensten gaan, op maat van het individu – met alle coördinatieproblemen vandien. Eerder dan het ontwikkelen van pa-rallele circuits pleiten we voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en een aangepaste coördinatiemechanismen, volgens de metho-diek van het case management.
3. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W²-trajectwerking steeds het in-vesteren in het menselijk, materieel, psychisch, sociaal en cultureel vermogen van individuen, alsook de empowerment van het individu. Het gaat dus noch om het 'bepamperen' (wat leidt tot verdere afhankelijkheid), noch om het 'acti-veren' van de cliënt (wat kan leiden tot ineffi-ciënties en demotivatie).¹ De kernvraag bij elke interventie blijft in welke mate deze bijdraagt tot de uitbreiding van de 'capabiliteiten' (zoals gedefinieerd door Sen: de keuzeruimte van functioneringsniveaus in alle levensdomeinen, en met name op het vlak van arbeid en 'actief burgerschap').
4. De finaliteit van de W²-trajecten kan omschre-ven worden als 'duurzame integratie'. Zelfs wat de 'werk'-dimensie betreft, moet dit begrip ruim omschreven worden: naast reguliere en

sociale tewerkstelling behoren ook arbeids-zorg, vrijwilligerswerk en elke vorm van 'maatschappelijke participatie' tot de legitieme opties op korte termijn (en dus niet alleen for-mele, betaalde arbeid). Tegelijk impliceert het objectief 'duurzame integratie' dat trajecten niet (steeds) kunnen stopgezet worden wanneer de cliënt aan het werk is.

5. Wat de dynamiek van trajecten betreft, moet bij deze doelgroep(en) afgestapt worden van het lineaire denken. De onzekerheid op allerlei vlakken, inclusief het risico op mislukking, vergt een heel flexibele benadering met een re-gelmatige evaluatie en bijsturing. Voor sommi-ge cliënten zal een voortraject nodig zijn dat enkel uit welzijnsdiensten bestaat (om de nodi-ge 'solide basis' te leggen opdat een arbeidstra-ject haalbaar wordt), maar de ervaring toont dat dit geen absolute wetmatigheid is: in sommige gevallen kan een arbeidstraject vanaf de eerste dag bijdragen tot een snellere integratie. Ook wat de duur van de trajecten betreft mag er geen beperking worden vooropgesteld, inte-gendeel: voor de meest kwetsbare werkzoe-kenden is langdurige job coaching, ook na plaatsing, noodzakelijk om efficiëntieredenen (vermijden van terugval).

Organisatie en financiering

Tot slot volgen enkele adviezen over de organisa-torische en financiële aspecten van de W²-traject-werking, zowel op het niveau van de Vlaamse Ge-meenschap als op het lokale niveau.

Op Vlaams niveau pleiten we voor een geëigend interdepartementaal overlegorgaan, periodiek uit-gebreid met koepelorganisaties van diverse doel-groepen. Daarnaast zou een permanente W²-task force binnen het Departement Werk en Sociale Economie moeten belast worden met de onder-steuning van het centrale overleg, alsook van lan-delijke en lokale netwerken. De task force zou in-staan voor de uitwerking van een strategische visie, informatie en sensibilisering, methodiek- en instru-mentontwikkeling, ervarings- en kennisuitwisse-ling, en de monitoring.

De samenwerking op lokaal niveau moet rekening houden met de diversiteit van het werkveld. Ideali-ter kan een geïntegreerde werking van de Werk-winkel en het Sociaal Huis ook de spil worden van

de lokale W²-trajectwerking; in andere gevallen zullen lossere netwerken moeten opgezet worden. De VDAB zal hoogstwaarschijnlijk, met haar expertise op het vlak van screening en trajecttoewijzing, de 'gatekeeper' van de trajectwerking blijven. Maar dit impliceert geen monopolie op de regie. Het lijkt ons best denkbaar dat, zelfs op lokaal niveau, meerdere geaccrediteerde regisseurs de coördinatie van de trajectwerking in handen nemen, zo dicht mogelijk bij hun respectievelijke doelgroepen. Deze regisseurs kunnen zowel welzijnsorganisaties als arbeidsmarktactoren zijn. Belangrijk lijkt ons ook om de toewijzing en financiering van de W²-trajectwerking te onttrekken aan de bestaande tendering-mechanismen.² De heterogeniteit, complexiteit en onvoorspelbaarheid van trajecten, het primeren van kwaliteitszorg boven kwantitatieve doelstellingen, alsook het primeren van samenwerking boven concurrentie zijn volgens ons onverzoenbaar met marktwerking.

Slotbeschouwing

We zijn er ons ten volle van bewust dat dit onderzoek uiteindelijk slechts een blauwdruk oplevert en dat veel elementen van het W²-model nog verdere uitklaring behoeven. Enkele van die elementen liggen niet in het verlengde van de huidige praktijk, en vergen dus nog heel wat creatief denken en experimenteerwerk. We hopen dan ook dat het voorstel in diverse fora kan gebruikt worden als

voorzet tot discussie, om binnen een redelijke termijn een nieuwe impuls te geven aan het arbeidsmarktbeleid voor de meest kwetsbare doelgroepen.

*Ides Nicaise
Katrien Steenssens
Leen Sannen
Gijs Ory
Tine Van Regenmortel
HIVA – K.U.Leuven*

Noten

1. Men mag niet vergeten dat vrijheid een cruciaal element van het welzijn van mensen uitmaakt. Dit sluit niet uit dat de cliënt geconfronteerd wordt met de grenzen van zijn recht op hulpverlening, maar dialoog en keuzevrijheid blijven onmisbaar.
2. Uiteraard bedoelen we niet dat tendering voor alle doelgroepen uit den boze is (hier gaat het enkel om de meest kwetsbare groepen); we bedoelen evenmin dat outsourcing van de trajectwerking naar derden voor deze laatste groepen ongeschikt is, wel integendeel: het is ondenkbaar dat een of enkele overheidsdiensten alle nodige diensten kunnen aanbieden. Wel wordt hier betoogd dat outsourcing op competitieve basis, d.m.v. tijdelijke projecten en met gesloten enveloppes ongeschikt is in deze context.