

Van risicogroepen, kansengroepen en doelgroepen naar doelen, kansen en inclusie

In het begin was er weerwerk

De VDAB is bijna dertig jaar jong. Dertig jaar samen sterk voor werk. Al heeft dat 'samen' en 'sterk' door de jaren heen wel een andere betekenis gekregen, in ieder geval was van bij het begin in 1989 duidelijk dat niet alle werkzoekenden even krachtig en sterk gepositioneerd waren op de arbeidsmarkt. Van bij de start werd er werk gemaakt van specifieke acties voor kwetsbare werkzoekenden. In dit artikel nemen we u even mee in wat voorbij is, om eruit te leren en u te schetsen hoe we naar de toekomst kijken.

Met de 'Weerwerk-actie' anno 1989 ontwikkelde de toen gloednieuwe VDAB een curatieve aanpak voor de grote groep van langdurig werklozen. In 1991 werd die curatieve actie aangevuld met de preventieve '5 voor 12'-campagne. In deze beide strategische acties stond voor het eerst 'individuele trajectbegeleiding' heel hoog mee op de agenda. Dit was grotendeels te danken aan het stimulerend beleid van Europa, vanuit het Europees Sociaal Fonds. De weerwerk-actie is enorm belangrijk geweest in de ontwikkeling van een eigen Vlaams activeringsbeleid. Enerzijds omdat het de eerste keer was dat VDAB de stap zette naar een echte partnerwerking en daarmee erkende dat de organisatie niet zelf alle expertise in huis had, maar tegelijkertijd ook omdat vele volgende vormen van dienstverlening en werkplekklaren op de principes van de weerwerk-actie gebaseerd waren.

Van risicogroep naar kansengroep en evenredige arbeidsparticipatie

Via de weerwerk-actie en vooral als resultaat van de individuele bemiddeling, ondervond men dat een aantal bijkomende acties ontwikkeld moesten worden voor specifieke groepen. De term 'risicogroep' deed zijn intrede: 'migranten', 'jongeren', 'laaggeschoolden', 'gehandicapten' en vrouwen. Met onze excuses voor de nu als politiek incorrect beschouwde terminologie. Als je behoorde tot een van die groepen dan liep je dus sowieso een hoger risico op langdurige werkloosheid, dat was het uitgangspunt. De middelen voor acties kwamen gedeeltelijk uit het – ook uit die tijd daterende – 'Tewerkstellingsfonds', een maatregel die werkgevers verplichtte om tussen 0,10% en 0,25% van de brutoloonmassa af te staan aan sectorfondsen. Via die fondsen konden dan acties gefinancierd worden die rechtstreeks op een van de risicogroepen was gericht. Middels conventies met sectoren speelde VDAB op die sectorale middelen in en kon men het actiebereik quasi verdubbelen. De term risicogroepen werd al snel vervangen door 'kansarmen' en er is sprake van een 'begeleidingsplan'. Dit federaal plan kwam moeizaam tot stand omdat de Gewesten hun eigen begeleidingsacties wilden behouden, een voorbode van latere institutionele hervormingen die de bevoegdheden van de Gewesten inzake activeringsbeleid versterkten.

Allicht ook deze keer weer onder impuls van het Europees Sociaal Fonds evolueert VDAB meer en meer in de richting van een klantgerichte organisatie.

Het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' doet voorzichtig zijn intrede en men raakt ervan overtuigd dat werkzoekenden uit specifieke doelgroepen niet mogen beschouwd worden als een 'risico', maar dat zij vooral kansen verdienen. De terminologie wijzigt en het kansengroepenbeleid is daarmee een feit.

Het beleid ten aanzien van groepen die als 'kansengroep' beschouwd worden (allochtonen, vijftigers, personen met een arbeidshandicap en kortgeschoolden) krijgt een nieuwe dynamiek dankzij het decreet 'evenredige participatie op de arbeidsmarkt'. Vooral vanaf het Vesoc-actieplan 2002 zien we een meer geïntegreerde en inclusieve benadering met niet alleen aandacht voor de kansengroepen maar ook met horizontale aandacht voor de gelijke kansen van man en vrouw in het bedrijf. Positieve actieplannen werden diversiteitsplannen. Het Pact van Vilvoorde (2001) mikt op een verhoging van de werkzaamheidsgraad en evenredige arbeidsparticipatie voor vooral allochtonen en personen met een arbeidshandicap. Rondetafels met alle stakeholders vertalen de strategische doelstellingen in duidelijke groeiscenario's en concrete engagementen van alle betrokken partijen. Het is de start van een geïntegreerd beleid met samenhangende maatregelen op alle niveaus. Op macroniveau met de structurele projecten van de sociale partners en eigen organisaties van kansengroepen, op mesoniveau met het diversiteitsluik binnen de sectorconvenants, en op microniveau met de diversiteitsplannen en beste praktijken in ondernemingen, organisaties en lokale besturen.

Nieuw is ook dat de vertegenwoordigers van de georganiseerde kansengroepen (allochtonen, personen met een handicap en personen in armoede) structureel betrokken worden bij het beleid van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit via het stakeholdersforum van VDAB en de Commissie Diversiteit van de SERV. Het is tevens de periode waarin de structurele EAD-projecten starten, een belangrijke motor voor daadwerkelijke beleidsparticipatie van de georganiseerde gebruikersorganisaties. Stap voor stap evolueren we naar een mainstreaming van het diversiteitsbeleid. Er ontstaan meer dwarsverbanden tussen het beleid van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit enerzijds en het opleidingsbeleid, het Levenslang Leren beleid, competentie management, loopbaandienstverlening en kwaliteit van de arbeid anderzijds. Bovendien

blijft er ook een vorm van categoriale aandacht gaan naar de verschillende kansengroepen. Vanaf 2006 zien we een duidelijke verandering in het beleid en gaat men inspelen op de vergrijzing en ontgroening van de Vlaamse arbeidsmarkt. Projectontwikkelaars 'leeftijd en werk' ondersteunen organisaties in het opzetten van een leeftijdsbewust personeelsbeleid. De thematiek van het re-integreren van vijftigplussers neemt meer en meer een centrale plaats in op de beleidsagenda.

Van MMPP en arbeidshandicap naar arbeidsbeperking

Een andere belangrijke ontwikkeling die een duidelijke invloed had op het beleid van VDAB is de ambtelijke omslag die bekend staat als 'beter bestuurlijk beleid'. Een keuze van het beleid om de domeinen te gaan herverdelen. Op die manier komt het ganse tewerkstellingsbeleid ten aanzien van personen met een arbeidshandicap over van welzijn naar werk, van het VAPH naar de VDAB en het toenmalige subsidie-agentschap (nu Departement WSE). Die ontwikkeling valt ongeveer samen met de afbakening van wat men de MMPP-doelgroep noemt (personen met een Medische, Mentale, Psychische en of Psychiatrische problematiek). Het verruimd activeringsbeleid maakte deze thematiek zichtbaar en vroeg om een aangepast beleidskader. De MMPP-doelgroep ontstond immers vanuit de vaststelling dat er binnen de RVA-uitkeringsgerechtigden een groep van 'werkzoekenden' was die omwille van een combinatie van problemen alleen via een activerend voortraject in staat was om stappen te zetten naar betaald werk. Vaak lagen psychische problemen aan de basis. Psychische problemen op zich gaven geen toegang tot de tewerkstellingsmaatregelen van het VAPH. Dus moest de VDAB het zelf doen en bouwden we via een experimenteel werkingskader specifieke activeringstrajecten uit. Deze zogenaamde W²-aanpak (werken aan welzijn én werk) werd ook vertaald naar projecten voor werkzoekenden in armoede. Ze illustreren de toenemende behoefte om holistischer te werken over beleidsdomeinen heen maar met integratie in het arbeidscircuit als finaliteit.

Door het overbrengen van de voor personen met een handicap gespecialiseerde dienstverlening naar het beleidsdomein werk kreeg de VDAB de

bevoegdheid om na te gaan welke dienstverlening ter beschikking gesteld moest worden van die doelgroep, maar mochten we bovendien ook de criteria vastleggen waaraan de doelgroep moest voldoen om gebruik te kunnen maken van de dienstverlening. Een hele omslag die ervoor heeft gezorgd dat we van een puur medische invulling van 'arbeidshandicap' gegroeid zijn naar een meer functionele bepaling van het begrip 'arbeidsbeperking'. Vooral de bewustwording dat deze doelgroep nood heeft aan een inclusiever beleid en dat we dat alleen kunnen door te focussen op talenten, door uit te gaan van een visie die stipuleert dat iedereen recht heeft op betaald werk en door te investeren in een dienstverlening die daarbij aansluit, lag aan de basis van wat we wilden bereiken met ontwikkelingen als 'de sluitende aanpak' en 'het sluitend maatpak'. De structurele samenwerking die ter zake met GTB werd uitgebouwd, geldt vandaag als een 'best practice' van geïntegreerd arbeidsmarktbeleid in de EU. Ze lag tevens aan de basis van een vrij snelle implementatie van het re-integratiebeleid van RIZIV-gerechtigden. Ook daar gaat het immers om het combineren van medische én arbeidsmarkt-expertise vanuit een inclusieperspectief.

VDAB inclusief big data

Het doelgroepenbeleid bij VDAB gaat veel verder dan het ontwikkelen en aanbieden van specifieke maatregelen. VDAB streeft naar een inclusief beleid. Van bij de ontwikkeling van dienstverlening zorgen we ervoor dat die voor iedereen toegankelijk is. Dat wil niet zeggen dat iedereen op eenzelfde gestandaardiseerde manier geholpen wordt. Integendeel, we vertrekken van een geïndividualiseerde inschatting en identificeren samen met de werkzoekende de individuele sterktes, maar ook de drempels die het zoekproces kunnen belemmeren. Daarna bepalen we welke acties nodig zijn om talenten optimaal te ontwikkelen en drempels weg te werken of te minimaliseren. We ontwikkelen dus geen dienstverlening voor kansengroepen, maar wel voor werkzoekenden die omwille van een aantal drempels een groter risico lopen op langdurige werkloosheid. Die drempels staan in principe los van de klassieke kansengroepen als 'allochtoon zijn', 'een arbeidshandicap' hebben, 'arm' of 'laaggeschoold' zijn, ... maar zijn wel gelinkt aan bijvoorbeeld kennis van het Nederlands, gezondheid

en competenties. Daarop wordt dan de dienstverlening ontworpen.

Algemeen gaan we er dus vanuit dat iedereen gelijke kansen verdient op de arbeidsmarkt, maar dat er elementen zijn in het functioneren van personen die zullen bepalen welke dienstverlening nodig is om het werkzoekproces succesvol af te ronden. We zijn er ons bovendien van bewust dat vooroordelen van de spelers op de arbeidsmarkt de toegankelijkheid beïnvloeden. Met het boek 'Work Action Heroes' (Leroy, 2015) willen we de vooroordelen doorprikken en getuigenissen aanleveren van organisaties die dankzij het opzetten van een competentiebeleid verborgen talenten hebben ontdekt.

Vandaag zetten we daarbij een nieuwe stap. De inschatting of iemand meer of minder zelfstandig zijn of haar weg naar de arbeidsmarkt zou vinden, is tot op vandaag vooral een 'menselijk' proces. Het feit dat de VDAB, als voorloper in Europa, al jarenlang digitale informatie verzamelt over de werkzoekenden, de dienstverlening die zij krijgen en het resultaat daarvan, zorgt ervoor dat we een schat aan historische informatie hebben. Het wordt tijd dat we deze data ten volle voor onze klanten laten werken. Ons streven naar 'dienstverlening op maat van elke individuele werkzoekende' krijgt daarbij dus een extra dimensie en wordt eindelijk echt bereikbaar. Op basis van profilering vanuit onze rijke set van gegevens, kunnen we niet alleen redelijk accuraat voorspellen wie wel of geen intensieve ondersteuning nodig heeft, maar ook meer adviezen, tips en aanbiedingen op maat van de werkzoekende geven. De eerste experimenten zijn veelbelovend en tonen aan dat we op die manier zowel werkzoekenden als werkgevers een veel gericht, effectiever en meer proactief aanbod kunnen doen.

Ook de nieuwe contactstrategie naar werkzoekenden, die momenteel vorm krijgt, wordt hierdoor beïnvloed. Dat kan niet anders. Je zou het kunnen benoemen als 'digitaal waar mogelijk, menselijk waar nodig'. We kiezen er dus resoluut voor om onze digitale tools verder uit te bouwen, maar we zijn niet blind voor het feit dat er steeds personen zullen zijn die nood hebben aan de tussenkomst van een 'menselijke' bemiddelaar. De werkwinkel zoals hij nu bestaat zal wellicht op termijn verdwijnen, ook de VDAB stapt namelijk mee in het 'popup'-verhaal en beweegt zich daarmee naar waar

de werkzoekende is. Maar onze doelstelling om een sluitend bereik te realiseren, wordt niet verlaten. We hebben immers bewust gekozen voor een 'digital-first'-strategie en niet voor een 'digital-only'-dienstverlening. We willen geen 'digital divide' creëren en een nieuwe sociale breuklijn toevoegen aan de bestaande breuklijnen. Daarom investeren we ook samen met onze partners in het bijbrengen van digitale basisvaardigheden aan werkzoekenden die deze vaardigheden niet verworven hebben.

Op het vlak van dienstverlening stappen we dus af van een doelgroepenbenadering, maar we zullen nooit negeren dat beleidsmatig de klassieke kansengroepen belangrijk blijven of dat actualiteiten bepalen dat nieuwe groepen benoemd worden (vluchtelingen, laaggeletterden, hoog-sensitieven, enzovoort). Het tijdelijk benoemen van nieuwe kansengroepen kan vermijden dat mensen uitgesloten worden en dwingt ons te onderzoeken of we wel degelijk inclusief werken. Maar zolang we blijven proberen om mensen definitief in hokjes te stoppen, zullen sommige mensen tussen de hokjes blijven vallen of in het hokje geplaatst worden dat ze zelf niet willen. De gemiddelde mens bestaat niet. Terwijl kansengroepen wel altijd zo omschreven worden, in termen van algemene kenmerken. En terwijl dienstverleners hun best doen om kansengroepen te benoemen, doen die kansengroepen vooral hun best om geen labels opgeplakt te krijgen. Want een kansengroep-label werkt stigmatiserend en lijkt vooral mensen kansen te ontnemen, in de plaats van ze te creëren.

Wel is het wenselijk om richtcijfers te hebben inzake evenredige participatie op het macroniveau van de Vlaamse arbeidsmarkt. Dat is de uiteindelijke toetssteen of de nieuwe aanpak, gebaseerd op maatwerk, ook echt de ondervertegenwoordigde groepen ten goede komt.

VDAB, VUCA en the war for talent

We leven in een VUCA-wereld. De kenmerken daarvan – volatility (vluchtigheid), uncertainty (onzekerheid), complexity (complexiteit) en ambiguity (ambigüiteit) – hebben een impact op alle sectoren en alle niveaus van jobs. We kunnen die evolutie niet afremmen, dus zullen we moeten leren hoe ermee om te gaan. Dat kunnen we door voluit in te zetten op de ontwikkeling van competenties die

daarvoor nodig zijn. Op die manier bereiden we mensen voor op een werkbare en wendbare arbeidsmarkt. Maar dat op zich is onvoldoende, we zullen de volgende generaties vooral ook weerbaar moeten maken. Daarom hebben we in lijn met de Europese strategie van de publieke bemiddelingsdiensten in deze nieuwe aanpak het principe van 'sustainable activation' ingebouwd. Dat houdt in dat we mensen in begeleiding of opleiding niet enkel snel toeleiden naar een nieuwe job, maar ook de hefboomen aanreiken voor de uitbouw van een duurzame loopbaan. Centraal hierbij staat de inbedding van de zogenaamde '21st century skills' in onze toekomstige begeleidings- en opleidingsacties. Die 21^{ste}-eeuwse vaardigheden moeten mensen wapenen in de VUCA-wereld. Zo heb je communicatieve en connecterende vaardigheden nodig, alsook voldoende sociaal en cultureel kapitaal om in een wereld vol diversiteit jouw plaats te vinden. We zullen niet alleen vaardigheden moeten ontwikkelen om kennis te vergaren, maar mensen vooral moeten leren hoe ze met die kennis kritisch moeten omgaan en probleemoplossend aan de slag kunnen. En daarmee moet je starten in het basisonderwijs. Alle beleidsdomeinen worden gevat door deze externe evoluties. Samenwerken en netwerken vormen dan ook belangrijke kritische succesvaardigheden voor de toekomst. En last but not least moet iedereen ook de nodige digitale skills bezitten om te kunnen participeren in de digitale samenleving én de arbeidsmarkt van morgen. Digitaal is immers de nieuwe moedertaal en dus moeten we iedereen die digitaal bijbrengen.

Om het iets visueller te maken kunnen we de arbeidsmarkt als een klimmuur bekijken waarbij je als medewerker, als klimmer, de basisvaardigheden 'agility' en 'ability' moet hebben om met succes hoger te kunnen klimmen. Maar als je voor het eerst voor die hoge klimmuur staat en naar boven kijkt, weet je meestal niet hoe je ooit zo hoog zal geraken. Dan helpt het als je een muur kiest die haalbaar is voor jouw niveau en als je kan terugvallen op een klimbuddy met ervaring die je kan adviseren, maar ook kan zekeren tijdens je eerste klimpassen. Zo verwerf je geleidelijk de noodzakelijke basisvaardigheden om eigenstandig en eigenhandig te klimmen.

Maar eens je begint te klimmen – zeker als je de vaste klimmuur verlaat voor het muurklimmen in de natuur – zal je merken dat je constant nieuwe

uitdagingen tegenkomt. Soms is een greep heel klein en moeilijk vast te houden, soms is een greep net buiten bereik en zal je je moeten smijten om er te geraken. Dan is het goed dat 'agility' en 'ability' tot jouw klimbagage behoren, maar ook dat je jezelf kan zekeren met speciale klimbeugels. En ook dan zal het nodig zijn om af en toe te kunnen terugvallen op je klimcoach. Als je vast komt te zitten, ergens onderweg of halverwege de tocht, dan kan je kiezen tussen je gedesillusioneerd terug laten zakken of je klimcoach te vragen het touw goed strak aan te halen zodat je toch aan die greep geraakt en verder kan klimmen.

Om mensen hun weg te leren vinden op de klimmuur van de arbeidsmarkt zullen we niet alleen moeten investeren in het bijbrengen van de VUCA-vaardigheden 'agility' en 'ability' maar zullen er ook mensen en organisaties moeten zijn die de rol van klimcoach en -buddy opnemen. Loopbaanbegeleiding, leermogelijkheden en werkbaar werk kunnen klimbeugels zijn om werknemers in de organisatie te zekeren. Zo kunnen de medewerkers hun pad uitstippelen en succesvol beklimmen zodat een job voor iedereen haalbaar blijft.

Tot slot

Hoe we kijken naar werkzoekenden en hoe onze wereld evolueert kan niet anders dan een effect hebben op de manier waarop de VDAB de dienstverlening ten aanzien van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt ontwikkelt en uitrolt. We zijn en blijven er ons van bewust dat het niet voor iedereen even eenvoudig zal zijn om talenten en competenties te ontwikkelen. Maar één ding is duidelijk: we stappen af van 'specifieke' en 'gespecialiseerde' dienstverlening. We willen het wel hebben over 'intensieve' dienstverlening. Daarmee willen we aangeven dat de dienstverlening op zich niet zal verschillen. We zetten voor alle werkzoekenden in op bijvoorbeeld een goede inschatting en competentie-ontwikkeling via werkplekleren. Maar voor een aantal werkzoekenden zullen instrumenten en ondersteuning aangepast worden, op maat van noden, in functie van talenten. Daarbij willen we zeker niet uit het oog verliezen dat de beperkingen van morgen niet dezelfde zullen zijn als die van vandaag, dat ook een passend aanbod voortdurend in ontwikkeling zal moeten zijn. Wat

zich zal vertalen in de manier waarop we omgaan met partnerschappen. De VDAB-partners van morgen zijn dienstverleners die zich onderscheiden in het flexibel inzetten van methodieken, vertrekkend vanuit de sterktes van werkzoekenden. Die beseffen dat een duurzame loopbaan iets heel anders is dan een job van onbepaalde duur. Maar ook werkgevers die beseffen dat werkbaarheid en 'enjoyability' belangrijke elementen vormen van hun hr-beleid. Passie brengen in de loopbaan van mensen is uitermate belangrijk. Investeren in de vraag hoe werkgevers die passie en competenties van medewerkers in stand kunnen houden, misschien nog wel belangrijker. 'LLL' staat niet langer voor 'LevensLang Leren', maar wel voor 'Langer Leuker Leren'. Het moet immers duidelijk zijn dat de afstand tot de arbeidsmarkt langs twee kanten kan worden ingekort. Ook werkgevers kunnen door een competentiebril op te zetten de afstand aanzienlijk verkleinen.

VDAB werkt hard aan een laagdrempelige online-dienstverlening, omdat deze voor veel van onze klanten de grootste behoeften af kan dekken. Maar dat doen we om juist meer tijd en kansen te geven aan onze bemiddelaars en instructeurs om inhoud te geven aan de begeleiding en opleiding van zij die we niet online kunnen verder helpen. In deze 21^{ste} eeuw, naarmate de robotisering en automatisering zich zal doorzetten, wordt het voor bedrijven net extra belangrijk om zo weinig mogelijk 'grijze pakken'-robots in dienst te hebben en daarentegen zoveel mogelijk kleurrijke talenten karakter te laten geven aan hun dienstverlening. En de geconcentreerde lezer zal begrijpen dat 'kleurrijk' hier synoniem is voor 'divers' in alle betekenissen van het begrip.

Fons Leroy
Wendy Ranschaert
VDAB

Bibliografie

Leroy, F. (2015). *Work action heroes*. Leuven: Uitgeverij Acco.