

TOELEIDING NAAR COLLECTIEF MAATWERK EN LOKALE DIENSTENECONOMIE

CASESTUDIE NAAR EFFECTIVITEIT VDAB-INDICERINGSINSTRUMENT

Aantal woorden: 26.129

Amelie Willems

Stamnummer: 01808350

Promotor: Prof. Dr. Bram Verschuere

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van:

Master in de bestuurskunde en het publiek management

Academiejaar: 2019-2020

TOELEIDING NAAR COLLECTIEF MAATWERK EN LOKALE DIENSTENECONOMIE

CASESTUDIE NAAR EFFECTIVITEIT VDAB-INDICERINGSINSTRUMENT

Aantal woorden: 26.129

Amelie Willems

Stamnummer: 01808350

Promotor: Prof. Dr. Bram Verschuere

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van:

Master in de bestuurskunde en het publiek management

Academiejaar: 2019-2020

Vertrouwelijkheidsclausule

Ondergetekende verklaart dat de inhoud van deze masterproef mag geraadpleegd en/of gereproduceerd worden, mits bronvermelding.

Naam student: Willems Amelie

Voorwoord

In deze masterproef werd onderzocht in welke mate het VDAB-indiceringsinstrument, gebaseerd op het ICF-model, erin slaagt zijn vooropgestelde beleidsdoelstellingen te behalen. Dit onderzoek fungeert als sluitstuk van de master in de Bestuurskunde en het Publiek Management aan de Universiteit Gent. Het jaar 2020 zal waarschijnlijk de geschiedenis ingaan als het jaar van Covid-19. De gevolgen van de crisis waren beperkt voor deze masterproef.

Het voeren van dit onderzoek was een leerrijke ervaring met vallen en opstaan. Soms moet je een stap achteruit nemen om er twee vooruit te kunnen gaan. Voor de steun en begeleiding gedurende dit proces zou ik graag enkele personen willen bedanken. Deze personen hebben er mee voor gezorgd dat deze masterproef tot een goed einde werd gebracht. Allereerst wil ik mijn promotor professor Bram Verschuere bedanken. Hij stond steeds met raad en daad klaar om mijn vragen te beantwoorden en me op de nodige momenten gerust te stellen.

Daarnaast zou ik graag Herwig Pierre, André Troch en Pieter Vaes willen bedanken. Zij hebben mij geholpen bij het vinden van respondenten voor interviews die een meerwaarde betekenden voor dit onderzoek. Vervolgens wil ik graag alle geïnterviewde personen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek en om met het nodige enthousiasme en toewijding de interviewvragen te beantwoorden.

Tot slot wil ik nog graag mijn familie en vrienden bedanken voor het geloof in mij en de leuke momenten gedurende dit laatste jaar van mijn studies.

Bij het lezen van dit onderzoek wens ik u veel leesgenot toe!

Amelie Willems

Gent, juni 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	VI
Lijst met afkortingen.....	IX
Lijst met figuren en tabellen	X
1 Inleiding.....	1
1.1 Probleemstelling.....	2
1.2 Onderzoeksvraag.....	4
1.3 Relevantie van het onderzoek	4
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	4
1.3.2 Beleidsmatige relevantie	4
1.4 Leeswijzer	5
2 Conceptueel kader	6
2.1 Beleidsinstrumenten.....	6
2.1.1 Categorisering beleidsinstrumenten	7
2.1.2 Beleidsinstrumentenkeuze	8
2.2 Beleidsdoelstellingen	8
2.3 Beleidsontwerp.....	9
2.4 Beleidsimplementatie	10
2.5 Beleidsuitvoerders	10
2.6 Effectiviteit	11
2.6.1 Bepaling effectiviteit.....	12
2.6.2 Omstandigheden	13
3 Theoretisch kader	14
3.1 Beleidsinstrumenten.....	14
3.1.1 Kenmerken effectieve beleidsinstrumenten	14
3.2 Beleidsdoelstellingen	14
3.2.1 Voorwaarden formulering doelstellingen	15
3.2.2 Effectief beleidsontwerp: relatie tussen beleidsdoelstelling en beleidsinstrument	15
3.3 Belangrijke actoren effectiviteit	16
3.3.1 Beleidsmakers.....	16
3.3.2 Beleidsuitvoerders.....	18
3.3.3 Doelgroep	23
3.4 Omstandigheden	24
4 Case: VDAB-indiceringsinstrument.....	25
4.1 ICF-model	25
4.2 VDAB-indiceringsinstrument	27
4.2.1 Doelgroepwerknemers.....	28
4.2.2 Toepassing VDAB-indiceringsinstrument	29
4.3 Omstandigheden	30
4.3.1 Collectief maatwerk.....	30
4.3.2 Lokale diensteneconomie.....	30

5	Methodologisch kader	32
5.1	<i>Onderzoeksmethode</i>	32
5.2	<i>Dataverzameling</i>	33
5.2.1	Documentenanalyse	33
5.2.2	Diepte-interviews	33
5.2.3	Respondenten	34
5.2.4	Kwaliteitsvereisten	36
5.3	<i>Data-analyse</i>	37
5.3.1	Analyse beleidsdocumenten en diepte-interviews	37
6	Resultaten	39
6.1	<i>Beleidskeuze VDAB-indiceringsinstrument</i>	39
6.1.1	Waarom is het VDAB-indiceringsinstrument ontworpen?	39
6.1.2	Wie heeft het instrument ontworpen?	40
6.1.3	Totstandkoming VDAB-indiceringsinstrument	41
6.2	<i>Beleidsdoelstelling VDAB-indiceringsinstrument</i>	46
6.2.1	Bepaling beleidsdoelstelling	46
6.2.2	Duidelijke beleidsdoelstelling	47
6.2.3	Matching VDAB-indiceringsinstrument en beleidsdoelstelling	47
6.2.4	Ingebouwde prikkels in het instrument ter behaling beleidsdoelstelling	48
6.3	<i>Omstandigheden toepassing VDAB-indiceringsinstrument</i>	49
6.4	<i>Beleidsuitvoering</i>	50
6.4.1	Toepassing VDAB-indiceringsinstrument	50
6.4.2	Elementen correcte toepassing instrument	55
6.4.3	Beïnvloedende factoren gedurende beleidsuitvoering	57
6.5	<i>Doelgroep: sociale-economiebedrijven</i>	62
6.5.1	Doelgroepmedewerkers en het VDAB-indiceringsinstrument	62
6.5.2	Doorwerking instrument in praktijk	63
7	Slotbeschouwingen	66
7.1	<i>Discussie</i>	66
7.1.1	Beleidskeuze VDAB-indiceringsinstrument	66
7.1.2	Beleidsdoelstelling VDAB-indiceringsinstrument	67
7.1.3	Omstandigheden toepassing	68
7.1.4	Beleidsuitvoering	68
7.1.5	Doelgroep: sociale-economiebedrijven	69
7.2	<i>Aanbevelingen</i>	71
7.3	<i>Sterktes en beperkingen</i>	71
7.4	<i>Suggesties verder onderzoek</i>	72
7.5	<i>Conclusie</i>	73
	Bronnenlijst	XII
	Bijlagen	XIX
	<i>Bijlage 1.1 Topiclijsten</i>	XIX
	<i>Bijlage 1.2 Codeboom</i>	XXIV
	<i>Bijlage 1.3 Participatieladder</i>	XXXI

Lijst met afkortingen

bw	Beschutte werkplaats
Departement WSE	Departement Werk & Sociale Economie
ESF-project	Europees Sociaal Fonds-project
GTB	Gespecialiseerd Team Bemiddeling
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
LDE	Lokale Diensteneconomie
NEC	Normaal Economisch Circuit
Pmab	Personen met een arbeidsbeperking
Pmah	Personen met een arbeidshandicap
PmP	Personen met multiple problemen
PsP	Personen met psychosociale problemen
sw	Sociale werkplaats
UK	Uiterst kwetsbaren
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VOP	Vlaamse Ondersteuningspremie
WHO	World Health Organization
WOP-pakket	Werkondersteuningspakket

Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1 Effectiviteitsdriehoek (Sadler, 1996)	12
Figuur 2 Boomstructuur ICF-model	26
Figuur 3 Classificatie ICF-categorieën	26
Figuur 4 Visuele weergave doelgroepmedewerkers	28
Figuur 5 Overzicht verschillende toepassing	50
Figuur 6 Procesverloop indicering	54
Tabel 1 Vierpuntschaal	29
Tabel 2 Voorbeeld categorieën VDAB-indiceringsinstrument	30
Tabel 3 Gegevens respondenten	35

1 Inleiding

De terbeschikkingstelling van werk voor personen met een arbeidsbeperking (Pmab) heeft naast economische voordelen, een impact op humanitair vlak. Het is gunstig voor de gezondheid en welzijn van het individu, aangezien een beperking vaak zorgt voor sociaal isolement (WHO, 2011). Toegang tot volwaardig werk is voor deze doelgroep vaak een belangrijke voorwaarde om te kunnen participeren aan de samenleving waardoor het hen kansen biedt om zich zowel op professioneel als persoonlijk vlak te ontwikkelen (Sociale Economie, s.d.). Het hebben van werk biedt sociale contacten, zelfwaardering, een maatschappelijke positie, etc. (Van Daele, 2011). Op beleidsmatig vlak levert een gedetailleerde omschrijving van het functioneren en de beperkingen van een individu, steun aan beleidsmakers bij het nemen van beslissingen. Informatie over de werkelijke behoeften helpt hen om interventies op maat te realiseren (Francescutti et al., 2009).

Sinds het decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling (maatwerkdecreet), staat de VDAB in voor de screening, indicering en toeleiding van doelgroepmedewerkers naar alle tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen (Cuypers, Keunen, & Van Damme, 2017). Om een doelgroepwerknemer aan te werven, zenden maatwerkbedrijven, -afdelingen en lokale diensteneconomiebedrijven hun openstaande vacatures naar de VDAB (Handicap en arbeid, s.d.). Indicering is een onderzoek dat door de VDAB wordt uitgevoerd om na te gaan of een werkzoekende met een arbeidsbeperking of psychosociale problematiek erkend kan worden als Pmab. Eens de persoon over deze erkenning beschikt, is tewerkstelling binnen de sociale economie mogelijk (Departement WSE, 2016). Voor de indicering gebruikt de VDAB het VDAB-indiceringsinstrument gebaseerd op het ICF-model (International Classification of Functioning, Disability and Health), waarbij het functioneren van een persoon op een objectieve wijze in kaart wordt gebracht. De score van de indicering is bepalend of doelgroepwerknemers al dan niet aan de slag mogen binnen de sociale economie. Daarnaast geeft het een inschatting van het nodige werkondersteuningspakket (WOP-pakket) weer (VDAB, 2013).

De beleidsnota van de Vlaamse Regering voor de regeerperiode 2009-2014 gaf duidelijk aan dat er nood was aan een *“screening- en inschalingsinstrument om los van de huidige doelgroepafbakening te komen tot een duidelijke inschatting van de nodige ondersteunings- en begeleidingspakketten”* (Van den Bossche, 2009, p.25). Dit kadert binnen de bredere problematiek om maximaal in te zetten op duurzame jobs op maat voor kansengroepen. Bijgevolg gaat absolute aandacht naar de meest kwetsbare werkzoekenden. In het regeerakkoord wordt gesproken over de invoering van twee pijlers, waarvan maatwerk voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt onderdeel van is. Hierbij wordt er vertrokken vanuit de noden van de werkzoekende voor ondersteuning in de sociale

economie. Als randvoorwaarde om dit te organiseren werd vastgesteld dat er nood was aan een inschalingsinstrument om op kwalitatieve en eenduidige wijze de afstand tot de arbeidsmarkt te meten. Dit alles kaderde binnen de intentie om een duidelijk kader te ontwikkelen dat de inschakeling naar de sociale economie bevorderde (Van den Bossche, 2009).

De VDAB dient jaarlijks een evaluatie uit te voeren over de doelmatigheid van de indicatoren. Een statistisch onderzoek in 2016 wees uit dat het VDAB-indiceringsinstrument betrouwbaar en valide is. Uit onderzoek van 6250 ICF-profielen bleek dat 2008 personen recht hadden op collectief maatwerk, op lokale diensteneconomie (LDE) of op een Vlaamse ondersteuningspremie. Van de 4242 overblijvende personen waren er 814 die na onderzoek het advies kregen om werk te zoeken op de reguliere arbeidsmarkt. De 3428 overige waren niet sterk genoeg voor de sociale economie, noch voor betaald werk, wel voor arbeidszorg. Daarnaast toonde het onderzoek aan dat de kwaliteit van de ICF-profielen aanzienlijk verbeterd was. De scoring gebeurt correcter, de motivering is professioneler, etc. (Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, 2017).

Er is dus reeds onderzoek gevoerd naar de kwaliteit van het VDAB-indiceringsinstrument. De mate waarin het beleidsinstrument bijdraagt tot het bereiken van haar beleidsdoelstellingen is echter nog niet onderzocht. Volgens Clayton et al. (2011) blijkt dat evaluatie van dergelijk beleid en bewijs van effectiviteit gering is. Finger (2014) haalt aan dat de effectieve integratie van het ICF-model omslachtig en niet getest is. Hierdoor is er nood aan het evalueren van de effectiviteit van een beleidsinstrument dat werk voor Pmab promoot (Greve, 2009).

1.1 Probleemstelling

Het opzet van deze masterproef bestaat erin na te gaan in welke mate een beleidsinstrument bijdraagt tot het behalen van zijn beleidsdoelstellingen. Meer specifiek zal er worden nagegaan in welke mate het VDAB-indiceringsinstrument bijdraagt om de correcte rechten en ondersteuning van doelgroepwerknemers te bepalen waardoor een duurzame inschakeling naar collectief maatwerk of LDE mogelijk is. Sedert de invoering van het indiceringsinstrument is, volgens Castelein (2017), de toegeleide doelgroep naar de sociale economie gewijzigd. Hierdoor komen personen terecht in een functie die niet altijd op hun maat is, waardoor ze het werk niet aankunnen en hun doelstellingen niet behalen. Dit spreekt het gevoerde onderzoek van de VDAB in 2016 tegen waarbij werd vastgesteld dat de kwaliteit van de profielen verbeterd was.

Een beleidsinstrument is effectief indien de beoogde doelstellingen door de hantering van het instrument bereikt kunnen worden en de bestaande effecten in voldoende mate kunnen worden toegeschreven aan het instrument (Aalst & Dijken, 2005). Deze doelstellingen kunnen variëren naargelang het probleem waarop het beleid zich focust (Schneider & Ingram, 1990). Om effectief te kunnen zijn, dienen doelstellingen rekening te houden met het beleidsprobleem. Daarnaast dienen ze duidelijk en niet te ambitieus te zijn zodanig dat de realisatie ervan mogelijk is (Coolsma, 2008). Bovendien zijn samenhang, consistentie en congruentie met de beleidsinstrumenten ook van belang (Howlett, 2009).

Uit de beleidskundige literatuur blijkt dat diverse factoren een belemmerende of bevorderende bijdrage kunnen leveren aan de mate waarin beleidsinstrumenten de doelen van het beleid bereiken (Kraan-Jetten, 1992). Als eerste dragen beleidsmakers bij tot een effectief beleidsinstrument, door de keuze van het beleidsinstrument. Ze dienen rekening te houden met de waarden en normen die verbonden zijn aan het instrument en moeten een afweging maken tussen de doelen en middelen (Flanagan, Uyarra, & Laranja, 2011). Vooraleer de keuze van een instrument gemaakt kan worden, dienen beleidsmakers zich bewust te zijn van het beleidsprobleem. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen verschillende beleidsopties rekening houdend met de invloed van motieven en context waarin ze zich bevinden (Howlett, 2009; Linder & Peters, 1989). Daarbij is het ook belangrijk dat er draagvlak is voor het gekozen instrument, waarbij het gaat om politieke en maatschappelijke legitimiteit (Fobé, Brans, & Wayenberg, s.d.). Consultatie van relevante belangenorganisaties is van belang gezien het bestaan van een mogelijke kloof tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders en tussen beleidsmakers en de doelgroep (De Gouw, 2012).

Vervolgens dragen de kenmerken van een beleidsinstrument en de uitvoerbaarheid bij aan de effectiviteit. Effectiviteit en uitvoerbaarheid hangen af van de omstandigheden waaronder het beleidsinstrument wordt toegepast en de gedragskeuze van de doelgroep. Er zijn drie factoren die invloed hebben op de uitvoering van het beleid door beleidsuitvoerders en dus op de hantering van een beleidsinstrument. Ze moeten het beleid kennen, kunnen uitvoeren en willen uitvoeren. Factoren zoals de toegankelijkheid tot het instrument en informatievoorziening dragen hieraan bij (Coolsma, 2008; Kraan-Jetten, 1992). Tot slot bevordert de beoogde doelgroep van het instrument tevens de effectiviteit door middel van hun betrokkenheid. Het is van belang dat zij gebruik gaan maken van het instrument opdat de doelstellingen behaald kunnen worden. Diverse elementen waaronder het beschikken over voldoende informatie en de doeleinden van het beoogde publiek bevorderen dit (Bressers & Klok, 1987).

1.2 Onderzoeksvraag

Hieruit volgt volgende onderzoeksvraag waarop deze masterproef een antwoord tracht te formuleren:

- “In welke mate slaagt het VDAB-indiceringsinstrument erin om aan de hand van objectieve criteria een duurzame inschakeling te realiseren voor personen met een arbeidsbeperking?”

Deelvragen die hierbij geformuleerd worden, zijn:

- “Op welke wijze is de keuze voor het VDAB-indiceringsinstrument gemaakt?”
- “Wat is de beleidsdoelstelling van het VDAB-indiceringsinstrument?”
- “Onder welke omstandigheden is het VDAB-indiceringsinstrument effectief in het behalen van de beleidsdoelstelling?”
- “Hoe wordt het VDAB-indiceringsinstrument in de praktijk ingezet?”
- “Hoe ervaart de doelgroep, zijnde de maatwerkbedrijven en LDE-bedrijven, de doorwerking van het VDAB-indiceringsinstrument?”

1.3 Relevantie van het onderzoek

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kent wetenschappelijke relevantie aangezien het een bijdrage kan leveren aan de bestaande kennis omtrent de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Er wordt ingezoomd onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden beleidsinstrumenten effectief kunnen zijn in het behalen van hun beleidsdoelstellingen, waardoor het onderzoek een diepgaande wetenschappelijke analyse krijgt. De wetenschappelijke meerwaarde is dan ook dat dit onderzoek tracht bij te dragen aan het bieden van maatschappelijke en wetenschappelijke verklaringen voor de effectiviteit van het VDAB-indiceringsinstrument. Tot op heden is hier nog geen onderzoek over. Echter, is er afgesproken met de Vlaamse Regering dat de VDAB als arbeidsmarktregisser een jaarlijkse evaluatie moet maken van de attesten en indicatoren, waarbij het indiceringinstrument wordt meegenomen. Hieruit bleek in 2016-2017 dat het instrument betrouwbaar en valide is (Muyters, 2017). De kwaliteit van de profielen leek verbeterd, echter vertelt dit niet veel over de effectiviteit.

1.3.2 Beleidsmatige relevantie

Naast de wetenschappelijke relevantie, is er ook sprake van beleidsmatige relevantie voor dit onderzoek. Concreet kan dit onderzoek relevant zijn voor beleidsmakers en -uitvoerders die het instrument ontwikkeld hebben en toepassen in de praktijk. Deze masterproef beoogt een bijdrage aan kennis rond het VDAB-indiceringsinstrument en de effectiviteit van beleidsinstrumenten te leveren. In het onderzoek zal naar voorkomen of het indiceringinstrument een goede tool is om de rechten en passende ondersteuning van Pmab te bepalen. Aangezien hier nog geen onderzoek over is, kan er op

deze manier een beleidsmatige bijdrage geleverd worden. Er zal in kaart gebracht worden hoe beleidsuitvoerders het instrument in praktijk toepassen, hoe sociale-economiebedrijven de doorwerking ervaren en waar er eventuele ruimte voor verbetering is in het behalen van de beleidsdoelstelling.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk, worden in hoofdstuk 2 diverse begrippen ingeleid en verduidelijkt. Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader waarin voorwaarden en omstandigheden worden omschreven die invloed hebben op de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Hoofdstuk 4 licht het methodologisch kader en de methodologische keuzes toe. Vervolgens volgt in hoofdstuk 5 informatie over het VDAB-indiceringsinstrument, waarna in hoofdstuk 6 een bespreking van de resultaten volgt. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie en discussie van het onderzoek, aangevuld met tekortkomingen en aanbevelingen naar het beleid toe.

2 Conceptueel kader

De huidige economische situatie zorgt ervoor dat organisaties steeds meer nadruk leggen op het efficiënter en effectiever werken, waardoor de beoogde doelen sneller en beter behaald moeten worden (Smits, 2013). Beleidsinstrumenten kunnen hiervoor zowel belemmerend als bevorderend werken (Kraan-Jetten, 1992). Alvorens verder in te gaan op randvoorwaarden en omstandigheden die bijdragen aan een effectief beleidsinstrument (infra), worden eerst diverse begrippen gedefinieerd.

2.1 Beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten kennen in de literatuur verschillende definities. Fenger & Klok (2003, p.242) definiëren een beleidsinstrument als *“datgene dat gebruikt wordt door een actor of kan gebruikt worden om een bepaald doel te bereiken”*. Hoogerwerf (1989, p.22) omschrijft het eerder als *“alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoeleinden te bevorderen”*. Binnen deze definities is het bereiken van de beleidsdoelstellingen afhankelijk van de ingezette beleidsinstrumenten. Howlett (2004) schenkt in zijn definitie aandacht aan het concept ‘governance’, waarbij er rekening wordt gehouden dat het overheidsbeleid op een interactieve wijze tot stand komt in een complexer wordende samenleving. Volgens hem zijn beleidsinstrumenten *“techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation to provide services to the public and governments”* (Howlett, 2004, p.2). Doordat de overheid vaak diverse actoren betreft bij de keuze van een beleidsinstrument (Van Damme & Brans, 2008), wordt de definitie van Howlett gebruikt als omschrijving van een beleidsinstrument binnen dit onderzoek.

Beleidsinstrumenten vormen de verbinding tussen de beleidsformulering en de beleidsimplementatie. De intentie die naar voor komt tijdens de beleidsformulering, is terug te vinden bij de beleidsimplementatie door het gehanteerde instrument (PhD, 2013). De tools vormen hierbij het centrale element van het overheidsbeleid ter bereiking van de beleidsdoelstellingen, doordat ze doelstellingen omzetten naar specifieke beleidsinitiatieven (Fobé, Brans & Wayenberg, s.d.; Howlett, 2005). Borrás & Edquist (2013) halen aan dat elk gehanteerd instrument door de overheid uniek is. Instrumenten worden gekozen, ontwikkelt en gebruikt voor het aanpakken van een specifiek probleem, in een specifieke beleidscontext op een bepaald ogenblik. Overheden maken niet altijd gebruik van één instrument om een bepaald probleem aan te pakken, maar doen dit vaak door middel van diverse beleidsinstrumenten. Deze kunnen elkaar versterken en de effectiviteit verhogen waardoor ongewenste effecten vermeden kunnen worden (Bengston, Fletcher & Nelson, 2004).

2.1.1 Categorisering beleidsinstrumenten

Er worden vele taxonomieën en typologieën gebruikt om beleidsinstrumenten in te delen op basis van hun kenmerken. Volgens Fobé et al. (s.d.) zijn de taxonomie van Hood volgens het NATO-model, de typologie van Etzioni naar het 'stick-carrot-sermon-model' en de indeling tussen individuele en algemene beleidsinstrumenten de meest voorkomende in de beleidskundige literatuur. Deze modellen laten een brede categorisering van een niet-exhaustieve lijst van beleidsinstrumenten toe.

Het NATO-model van Hood (1984) maakt een onderscheid tussen *Nodality* (informatie), *Authority* (autoriteit), *Treasury* (geld) en *Organization* (organisatie) als middel voor overheidshandelingen. Het is een acroniem voor de vier basisbronnen waarover de overheid beschikt bij het detecteren en uitwerken van beleidsinstrumenten. Informatie betreft de mogelijkheid van de overheid om instrumenten te ontwikkelen vanuit haar eigen centrale positie tussen verschillende informatiebronnen. Informatie- en sensibiliseringscampagnes zijn voorbeelden hiervan. Vervolgens kan de overheid haar legitieme, wettelijke autoriteit toepassen om haar beleidsdoelstellingen te bereiken. Dit kan bijvoorbeeld door het opleggen van regels gaande van verbodsbepalingen tot verplichtingen. Bovendien kunnen financiële middelen of andere ruilmiddelen ingezet worden om doelen te bereiken, zoals bonussen en premies. Tot slot is het cruciaal dat er een directe mogelijkheid is tot overheidshandelen en de voorziening van publieke dienstverlening om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Dit heeft betrekking op het in bezit zijn van een groep personen met welbepaalde vaardigheden, gebouwen, uitrusting en materialen die op een bepaalde manier geordend zijn (Fobé et al., s.d.).

Een andere indeling van beleidsinstrumenten die nauw aansluit bij de taxonomie van Hood, is het 'stick-carrot-sermon-model' van Etzioni (1961). Deze indeling is bekend en bruikbaar in bijna elke (overheids)organisatie (Bressers, s.d.). Het betreft drie categorieën van beleidsinstrumenten, die telkens te relateren zijn met een interventiewijze/sturingsmodel van overheidswege. Van der Doelen (1989) heeft deze indeling omgezet naar het 'wortel-stok-en-preek-model'. Anders gezegd gaat het om juridische, economische en informatieve instrumenten. De overheid kan het gedrag van organisaties en burgers beïnvloeden door beroep te doen op dwang (de stok), maar ze kan ook geldelijk (de wortel) of communicatief (de preek) optreden om haar beleidsdoelstellingen te bereiken (Fobé et al., s.d.).

Ten slotte kan het onderscheid gemaakt worden tussen algemene en individuele beleidsinstrumenten. Doordat algemene instrumenten ingezet worden voor een grotere groep van personen, is de kost voor de totstandbrenging van dit beleidsinstrument laag. Dit in tegenstelling tot individuele instrumenten,

waarbij de overheid veel meer dient te investeren om een instrument tot stand te brengen. Denk hierbij aan het geven van advies op maat voor bedrijven (Fobé et al., s.d.).

2.1.2 Beleidsinstrumentenkeuze

Het designerperspectief en de contextbenadering zijn twee stromen binnen de politiek-bestuurskundige literatuur voor de beleidsinstrumentenkeuze (Fobé et al., s.d.). Het designerperspectief laat beleidsmakers toe aan de hand van objectieve kenmerken verschillende instrumenten te beoordelen om zo het meest geschikte instrument te bekomen (Howlett, 2009). Deze benadering is sterk doelgericht en rationeel. Het bekijkt instrumenten vanuit een instrumenteel en functioneel standpunt, waardoor bepaalde tools meer geschikt kunnen zijn dan andere ter bereiking van beleidsdoelstellingen. Daarom is het van belang de capaciteiten en technische vereisten die een instrument moet hebben, zorgvuldig af te wegen. Instrumentele kennis over hoe specifieke soorten van instrumenten het gedrag van de doelgroep beïnvloedt opdat doelstellingen behaald kunnen worden, is hiervoor belangrijk. Dit omvat kennis en aandacht voor de beperkingen van de tools uit bestaande ervaringen (Chindarkar, Howlett, & Ramesh, 2017).

In realiteit gebeurt het vaak dat motieven en context tevens een rol spelen bij de instrumentenkeuze en wordt er dus gebruik gemaakt van de contextbenadering. De veronderstelling hierbij is dat de keuze van een instrument niet gebeurt door volledig rationele en geïnformeerde actoren in functie van de beleidsdoelstellingen (Fobé et al., s.d.). Politieke motieven, organisatiedoelen, politiek-strategische factoren, etc. spelen immers ook een rol tijdens het keuzeproces (Linder & Peters, 1989). Deze contextvariabelen beklemtonen het normatieve karakter van beleidsinstrumenten. Ondanks het meest effectieve en efficiënte instrument geïdentificeerd is, wordt door politieke keuzes toch vaak voor een ander instrument gekozen (Bresser & O'Toole, 1998; Howlett & Ramesh, s.d.). Het instrument dient te passen binnen de organisatorische, politieke, specifieke en inhoudelijke context (Eliadis, Hill & Howlett, 2005; Weimer, 1992). Instellingen bevatten vaak gestandaardiseerde werkingsprocedures en normen waardoor ze voorkeur geven aan bepaalde instrumenten op basis van hun bekendheid, politieke traditie of professionele vooringenomenheid (Bresser & O'Toole, 1998; Linder & Peters, 1989; Schram, 2005). Dit leidt volgens Howlett (2009) ertoe dat ondanks overheden vaak bezitten over een groot aanbod van beleidsinstrumenten, ze een gelimiteerde set van opties verkiezen.

2.2 Beleidsdoelstellingen

Een beleidsdoelstelling is de gewenste uitkomst die beleidsmakers willen bereiken (Economics Online, s.d.). Deze doelen volgen uit beleidsopties en beantwoorden de vraag: "Wat heeft de organisatie aan het einde van komende beleidsperiode bereikt?" (Toolbox beleidsplanning, s.d.). Doelstellingen

kunnen verschillen volgens de aard van het probleem waarop het beleid zich focust (Howlett, 2009). De motivatie die aan de grondslag van een doel ligt, heeft een bepalende invloed over het ervaren en nastreven ervan (Harackiewicz, Barron, Pintrich, Elliot, & Thrash, 2002). Eenmaal de doelstellingen zijn vastgesteld, worden deze bijvoorbeeld verankerd in wetgeving of regeerakkoorden. Hierdoor is het moeilijker aanpassingen door te voeren, waardoor een definitieve context ontstaat voor de keuze van het gepaste beleidsinstrument. Het kan zijn dat beleidsmakers enkele zeer abstracte doelstellingen formuleren. Om het bereiken hiervan mogelijk te maken, is concretisering naar specifieke doelen waarvoor beleidsmiddelen worden ingezet cruciaal. Deze abstract geformuleerde doelstellingen variëren dikwijls naargelang de aard van de specifieke set van politieke actoren, concepten en institutionele regels (Howlett, 2009). Vaak gaat de voorkeur uit naar meetbare doelstellingen. Breed geformuleerde doelstellingen lenen zich niet tot die concreetheid naar de mening van Ingram & Schneider (1990). In dergelijke gevallen verschuift de focus naar kortetermijndoelstellingen of oppervlakkige succesindicatoren die verband houden met de bredere doelstellingen en onderliggende waarden (Ingram & Schneider, 1990).

2.3 Beleidsontwerp

Beleidsontwerp of *policy design* wordt volgens Howlett (2017, p.140) gezien als “een doelbewuste poging om beleidsdoelen te definiëren en te verbinden met instrumenten of tools die naar verwachting deze zullen realiseren”. Het betreft hier het matchen van beleidsdoelstellingen met de desbetreffende beleidsinstrumenten (Bresser & O'Toole, 1998). Een belangrijk element van de definitie is dat het de nadruk legt op het bewust nadenken en handelen bij de ontwikkeling van het beleid. Verder toont het aan dat het ontwerpen van beleid gaat over het kiezen van vormen van interventie (Howlett, 2017). Om een efficiënt en effectief beleid te ontwikkelen, zal er worden beroep gedaan op bestaande kennis over het beleid op basis van voorafgaande ervaringen. Ongeacht het type probleem en de verschillende doelstellingen die overheden formuleren, wil de overheid deze doelen effectief bereiken en dit op een efficiënte manier waarbij de inspanningen minimaal zijn. Hiervoor heeft de overheid er al het belang bij om bestaande kennis en ervaring toe te passen voor de specifieke beleidskwestie (Howlett, s.d).

Doordat primaire doelen van interventie vaak de bedoeling hebben het hoofd te bieden aan personen en hun gedrag, is beleidsontwerp van groot belang. Een computer zal vrijwel onmiddellijk doen wat hem is opgedragen, maar individuen in de samenleving zijn niet altijd gehoorzaam en gedragen zich ook niet altijd zo. Daarom dient er tijdens het beleidsontwerp rekening gehouden te worden met menselijke factoren en het creëren van prikkels of ontmoedigingen om een bepaald doel te bereiken.

Het feit dat de bevolking het doel is van het beleid, kan als voordeel gezien worden voor beleidsontwerpers. Het is moeilijk om symbolen te manipuleren over objecten, maar overheden kunnen symbolen gebruiken om personen te laten doen wat ze willen. Nudging is hier een voorbeeld van, waarbij incentives een wenselijk gedrag naar voor schuiven. Bovendien is het belangrijk om na te denken over de waarden die de bevolking belangrijk vindt, waaronder persoonlijke autonomie en gelijkheid (Peters, 2019).

2.4 Beleidsimplementatie

Beleidsimplementatie kan gedefinieerd worden als *“het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situaties”*, aldus Coolsma (2003, p.133). Het gaat om de toepassing van beleidsmiddelen om bepaalde doelen te bereiken. Nog anders gedefinieerd gaat beleidsimplementatie om een interactieproces tussen minimum twee groepen van actoren, overheidsfunctionarissen en leden van de doelgroep. Het verloop kan hierbij verklaard worden door macht, informatie en doeleinden van de deelnemende actoren. Macht betreft hier de mogelijkheid om het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met eigen doeleinden van de actor. Deze factor speelt niet in elk beleidsuitvoeringsproces een even grote rol. Dikwijls is het afhankelijk van de situatie, de doeleinden en informatie van de betrokken actoren (Arentsen & Bressers, 1992).

De invloed van de aard en inhoud van het beleidsinstrument zijn tevens factoren die een rol spelen tijdens het implementatieproces. Deze elementen zijn directer en sterker tijdens de implementatie dan bij de doorwerking op het besluitvormingsproces van de doelgroep. Langs de andere kant zijn het niet de enige factoren die invloed hebben op het uitvoeringsproces. Beleidsuitvoering is volgens Bressers (s.d.) een sociaal interactieproces. In de praktijk gaat het uitvoeringsproces er vaak anders uitzien dan hoe beleidsmakers het voor ogen hadden tijdens het beleidsontwerp. Eigenschappen van de betrokkenen bepalen hierbij het verloop en de resultaten van het proces. Demirci (2014) haalt echter aan dat conformiteit met de bedoelingen van de beleidsbepalers van belang is voor de effectiviteit.

2.5 Beleidsuitvoerders

Street-level-bureaucrats, of beleidsuitvoerders, spelen een belangrijke rol gedurende de beleidsimplementatie. Michael Lipsky (1980) ziet *street-level bureaucrats* als werknemers van publieke organisaties. Zij gaan in interactie met de doelgroep en beschikken over een bepaalde autonomie voor het verstrekken van voordelen of toewijzen van publieke sancties. Door hen komen burgers rechtstreeks in contact met de overheid. Hoewel er veel verschillende soorten van werknemers in

openbare diensten zijn, is hun werk vaak niet alleen het bereiken van beleidsdoelstellingen. Het gaat ook over improvisatie om te reageren op specifieke behoeften van individuele klanten. Wanneer beleidsuitvoerders een bepaalde hoeveelheid vrijheid krijgen in het besluitvormingsproces met betrekking tot hoe ze het specifieke beleid implementeren, zal dit ze meer bereid maken om een specifiek beleidsprogramma uit te voeren (Bekkers & Tummers, 2012). Bovendien zijn ze vaak enthousiaster voor de toepassing van het ene instrument dan voor het andere (Bressers, s.d.).

2.6 Effectiviteit

Effecten van beleidsinstrumenten kunnen beoordeeld worden door het maken van vergelijkingen met bepaalde maatstaven. Drie gangbare maatstaven zijn: efficiëntie, legitimiteit en effectiviteit (McGonigal, 2007). Instrumenten hebben telkens een verschillende graad van effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid, legitimiteit en ondersteuning. Dit kan gevolgen hebben voor de geschiktheid van een instrument in een concrete situatie. Het beleidsinstrument zal binnen dit onderzoek beoordeeld worden op basis van de effectiviteit (Eliadis et al., 2005).

Effectiviteit of doeltreffendheid kent diverse definities in de literatuur. Volgens Hoogerwerf (1983, p.18) is de effectiviteit van een beleidsinstrument *“de mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel”*. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) definieert effectiviteit als *“de mate waarin de directe resultaten van de interventies bijdragen aan een duurzame verwezenlijking van beleidsdoelstellingen”* (Ministry of Foreign Affairs, 2009, p.18). Binnen dit onderzoek wordt teruggegrepen naar de definitie van Hoogerwerf. Effectiviteit behoort tot de externe context voor de keuze van een bepaald instrument, waarbij er rekening dient gehouden te worden met zowel sociale, politieke als economische aspecten. Dit staat naast de interne context waarbij de tool moet passen tussen de bestaande instrumenten van de organisatie (Eliadis et al., 2005).

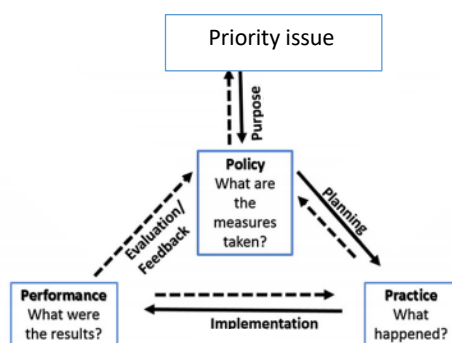
De vraag naar effectiviteit vertaalt zich naar de vraag in welke mate beleidsinterventies de vooropgestelde doelen bereiken. Effectiviteit betreft de eigenschap van een middel. Een middel staat nooit op zichzelf maar is steeds gebonden aan een actor die bepaalde doelen wil bereiken. Hierdoor kan de effectiviteit niet losgekoppeld worden van de beleidsactor. Bijgevolg zijn middelen en doelen geen aparte werelden van elkaar. Indien er wordt gesproken over ineffectiviteit van het beleid, dient er rekening gehouden te worden dat dit alleen betrekking heeft op het falen van het geanalyseerde beleid ten opzichte van de met dit beleid officieel beoogde doelstellingen (Kraan-Jetten, 1992).

Ten slotte dient doeltreffendheid onderscheiden te worden van doelbereiking. Doelbereiking kan namelijk veroorzaakt worden door andere factoren dan het toegepaste beleidsinstrument (van der Doelen, 1991).

2.6.1 Bepaling effectiviteit

Aangezien een kostenefficiëntie-analyse niet altijd evengoed is om de doeltreffendheid van een beleidstool na te gaan (Arnold & Boekholt, 2002), worden er in de literatuur vaak andere methoden gebruikt. Kraan-Jetten (1992) beoordeelt de effectiviteit aan de hand van twee vragen. Enerzijds wordt onderzocht in hoeverre een verandering van de doelvariabele toe te schrijven is aan het gevoerde beleid. Anderzijds wordt er nagegaan in welke mate het beleidseffect overeenkomt met het beoogde doel. De auteurs Blok, de Groot, Luiten & Rietbergen (2004) delen evenzeer deze mening.

Sadler (1996) hanteert een andere methode door te vergelijken wat er in de praktijk gebeurt en wat gedaan moet worden volgens de gevestigde normen en rechten. De effectiviteitsdriehoek in figuur 1 toont aan dat de theorie en de praktijk als het ware tegenover elkaar worden geplaatst (Sadler, 1996). Het bekijken van het beleidsprobleem en welke maatregelen hiervoor genomen zijn is de eerste stap. Vervolgens worden het plannings- en keuzeproces van het instrument bekeken. Nadien wordt de beleidstoepassing geanalyseerd. Tot slot volgt een bestudering van de resultaten. Gedurende deze stappen kan feedback ontstaan die aanleiding geeft tot beleidsaanpassingen of -verbeteringen (Pradhan, Su, Fu, Zhang, & Yang, 2017).



Figuur 1 Effectiviteitsdriehoek (Sadler, 1996)

Wanneer de effectiviteit wordt gemeten aan de hand van de verwezenlijking van doelen, dient er te worden opgemerkt dat de doeltreffendheid kan vervagen door diverse externe variabelen. Deze staan buiten de controle van de overheid, zoals een financiële crisis (X, s.d.).

2.6.2 Omstandigheden

De context of omstandigheden waarin het beleid zich afspeelt, spelen een rol bij zowel de keuze, werking als effecten van beleidsinstrumenten (Bakker, s.d.). Bijgevolg is het belangrijk rekening te houden met deze factoren bij het bestuderen van de effectiviteit van een instrument, wat leidt tot realistischere uitspraken (Bressers, De Jong, Klok, & Korsten, 1993; Potter & Harries, s.d.). Omstandigheden kunnen beïnvloedend werken op het instrument en zijn niet onafhankelijk van elkaar wat betreft hun invloed op de effectiviteit. Beleidsprocessen van het verleden kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op de omstandigheden en uitgangspunten van de huidige beleidsuitvoering (Arentsen & Bressers, 1992). Krachtens McGonigal (2007) zijn de toepasselijke omstandigheden verschillend voor elk beleidsveld.

Contextfactoren bevinden zich op drie niveaus, namelijk op macro-, meso- en microniveau. Factoren op macroniveau hebben betrekking op nationale beleidsstijlen en politieke culturen. Vervolgens gaan factoren op mesoniveau over organisatorische en probleem-specifieke variabelen. Tot slot behoren subjectieve preferenties van beleidsmakers voor de keuze van een instrument tot de factoren op microniveau. Dit onderstreept het normatieve karakter van een beleidsinstrument. Naargelang de situatie en omstandigheden, zal een andere tool naar voren worden geschoven. Dit leidt ertoe dat gelijkaardige problemen op verschillende manieren worden aangepakt. Simpelweg door een verschil in aanwezige kennis, preferenties of veronderstellingen (Fobé et al., s.d.).

3 Theoretisch kader

In de literatuur gaat steeds meer aandacht uit naar betere beleidsbeslissingen aangezien beleidsmakers steeds meer geconfronteerd worden met een veelheid aan uitdagingen die afwegingen en keuzes tussen beleidsinstrumenten en alternatieven bemoeilijken. Anno 2020, komen beleidsmakers meer in aanraking met complexe en nauwelijks oplosbare problemen waarvoor geen eenduidig antwoord is (Fobé et al., s.d.). Dit hoofdstuk gaat dieper in op de voorwaarden en omstandigheden die bijdragen aan de effectiviteit van een beleidsinstrument. Het bepalen van de effectiviteit van het beleidsinstrument zal in het kader van deze masterproef gebaseerd zijn op het model van Sadler (supra). Hierbij wordt getoetst of de voorwaarden en omstandigheden van in de literatuur in rekening zijn genomen gedurende het keuzeprocess, de beleidsuitvoering en uitwerking op de doelgroep.

3.1 Beleidsinstrumenten

3.1.1 Kenmerken effectieve beleidsinstrumenten

Naast de invloed van diverse actoren op de effectiviteit van instrumenten (infra), dient het beleidsinstrument zelf aan enkele voorwaarden te voldoen opdat het effectief zou zijn. Als eerste is het belangrijk dat het instrument zich kan aanpassen aan veranderende omstandigheden wanneer deze zich voordoen. Instrumenten zijn niet noodzakelijkerwijs stabiel in tijd en plaats. Na verloop van tijd kunnen nieuwe actoren en instellingen ontstaan die onderdeel vormen van de veranderende context waarin het beleid plaatsvindt (Flanagan et al., 2011). Vervolgens moet het gekozen instrument zo goed mogelijk passen bij de doeleinden, informatie en macht die de betrokken overheid en doelgroep reeds bezitten op basis van andere factoren (Bressers, s.d.). Daarnaast is het beleidsprobleem waarop het instrument gericht is, volgens Schneider en Ingram (1990), tevens een factor die de keuze van het instrument kan beïnvloeden. In sommige gevallen kan het zijn dat er behoefte is aan verschillende beleidsinstrumenten die elkaar versterken en aanvullen om op deze manier de doeltreffendheid te verhogen (Bengston et al., 2004). Dit is de reden waarom beleidsinstrumenten niet als geïsoleerde tools gezien mogen worden (Blok et al., 2004). Een instrument kan bovendien een eigen cultuur ontwikkelen, wat niet altijd een negatieve invloed heeft op de effectiviteit. In bepaalde gevallen verhoogt het zelfs de doeltreffendheid van het instrument. Tot slot is het belangrijk ervan bewust te zijn dat beleidsinstrumenten niet altijd zorgen voor gewenste uitkomsten (Schneider & Ingram, 1990).

3.2 Beleidsdoelstellingen

Publieke organisaties functioneren in principe als antwoord op bepaalde noden of behoeften die zich in de samenleving voordoen en waarvoor een antwoord van de overheid wordt verwacht. Om gericht te kunnen antwoorden op deze behoeften en noden, dient de overheid eerst zelf te weten waar ze naartoe

wil en wat ze uiteindelijk wil bereiken. Er dienen met andere woorden eerst doelstellingen geformuleerd te worden (Greve, 2009).

3.2.1 Voorwaarden formulering doelstellingen

Opdat beleidsdoelstellingen haalbaar zouden zijn, dienen deze aan verschillende condities te voldoen. Ten eerste dient er een aantoonbare link met conclusies uit de gegevensanalyses, uitgevoerd door bijvoorbeeld een SWOT-analyse, te zijn. Doelstellingen zijn bijgevolg effectief als ze in overeenstemming zijn met de context waarin ze worden nagestreefd (Harackiewicz & Sansone, 1991). Ten tweede is het van belang dat de doelstellingen nauw samenhangen met de missie van de organisatie (Greve, 2009). Ten derde gaat de *'Goal-Setting Theory'* volgens George, Walker & Monster (2019) ervan uit dat organisaties die duidelijke doelen hebben, beter presteren. Ze zorgen ervoor dat activiteiten en middelen gericht zijn op het aanpakken van kernproblemen en dat medewerkers de prioriteiten van de organisatie begrijpen (Locke & Latham, 2002). Het formuleren van doelen met inbegrip van bestaande kennis over wat wel en niet werkt, is hierdoor van belang (Greve, 2009). Om discussies over doelstellingen te vermijden, is het cruciaal dat deze realiseerbaar en helder geformuleerd zijn (Toolbox beleidsplanning, s.d.). Vervolgens dienen beleidsdoelstellingen in overeenstemming te zijn met doelstellingen op hogere niveaus (Howlett, 2009) en mogen ze niet te ambitieus zijn zodat het behalen ervan mogelijk is (Coolsma, 2008). Opdat beleidsuitvoerders gemotiveerd zouden zijn om de doelstellingen na te streven, is het voor hen doorslaggevend dat het gaat om voldoende specifieke en uitdagende doelen (Sinnema & Robinson, 2012). Volgens Tinbergen (1952) is het tot slot cruciaal dat er voor één instrument één beleidsdoelstelling is. Echter, in de praktijk gaat het niet altijd om één instrument maar soms over verschillende combinaties van tools ter bereiking van beleidsdoelstellingen.

De vertaling van beleidsdoelstellingen naar de praktijk verloopt niet altijd even makkelijk (Chidarkar et al., 2017). Beleid wordt gemaakt door verschillende actoren die elk verschillende belangen en middelen hebben. Daarom is het van belang te weten wie de betrokken actoren zijn en hoe deze handelen (Howlett, 2009). Bovendien worden doelen niet voor eeuwig vastgesteld, maar zijn ze onderhevig aan veranderingen waardoor het moeilijker is deze te formuleren aan de hand van de SMART-criteria (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden). Er zijn te veel onvoorspelbare factoren die gedurende de beleidsperiode kunnen wijzigen (Toolbox beleidsplanning, s.d.; X, s.d.).

3.2.2 Effectief beleidsontwerp: relatie tussen beleidsdoelstelling en beleidsinstrument

Zoals reeds aangehaald is beleidsontwerp de matching tussen beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten (supra). Opdat deze match op een goede manier zou gebeuren, is het belangrijk dat de beleidsdoelstellingen samenhangend zijn en dat de gebruikte beleidsinstrumenten consistent zijn. De

beleidsdoelstellingen en -middelen dienen samen ook congruent te zijn. Door hier aandacht aan te besteden, vermindert de kans op het falen van het beleid en neemt de kans op een succesvol beleid toe (Howlett, 2009).

Daarnaast kan er politieke invloed aanwezig zijn tijdens het beleidsontwerp. Dit kan bijvoorbeeld gaan om partijpolitiek waarbij meerdere politieke partijen betrokken zijn of organisatorische politiek die wordt aangestuurd door agentschappen binnen een bureaucratie. Hoewel de beleidsmaker zich kan laten leiden door zijn/haar gevoel over wat nuttig is, vereist beleidsontwerp in een politieke context een ander scala aan gevoeligheden. Eerst en vooral is beleidsontwerp binnen een politieke setting vaak een collectieve activiteit, waarbij er in toenemende mate betrokkenheid van sociale actoren en burgers is. Waarden zoals gelijkheid dienen in rekening genomen te worden bij het ontwerpen van een beleid. Daarnaast is het belangrijk dat het beleid als geloofwaardig wordt gezien. Zelfs al is het beleid vanuit technisch perspectief buitengewoon ontworpen, bestaat er de kans dat het toch niet succesvol gaat zijn als het niet geloofwaardig is voor het publiek (Peters, 2019).

Het beleid werkt als ze de beoogde doelen behalen. Door bovenstaande kenmerken, maar ook door conflict, herontwerp van beleid en leren van andere programma's wordt dit vaak als moeilijke taak beschouwd door beleidsmakers (Peters, 2019).

3.3 Belangrijke actoren effectiviteit

Het verschil in effectiviteit heeft niet enkel te maken met kenmerken van het instrument of de doelstelling. De betrokkenheid van beleidsmakers, -uitvoerders en doelgroep speelt eveneens een rol (Greve, 2009).

3.3.1 Beleidsmakers

3.3.1.1 *Belang beleidsinstrumentenkeuze*

De identificatie van het probleem waarvoor het instrument wordt ingezet, vormt de basis voor de keuze van een instrument. Beleidsmakers dienen eerst de achterliggende redenen van het probleem te achterhalen en te begrijpen (Borras & Edquist, 2013; Pradhan et al., 2017). Eens dit geweten is, kan overgegaan worden tot de keuze van het instrument. Dit dient te gebeuren aan de hand van de beleidssituatie, in overeenstemming met de noden en bestaande middelen van de organisatie (Howlett, 1991). De keuze van de middelen is afhankelijk van de aard van de na te streven doelen. De afweging van doelen en middelen zijn daardoor niet onafhankelijk van elkaar (Howlett, 2009). Voorts zijn beleidsmakers vanuit het oogpunt van optimalisering van beleidsinstrumenten gebonden aan wettelijke (on)mogelijkheden. De beleidsinstrumentenkeuze is beperkt tot wat wettelijk is toegestaan. Aangezien

heel wat instrumenten een wettelijke grondslag dienen te hebben, is er niet altijd een vrije keuze uit instrumenten. Tevens beperkt de wettelijke omgeving de werking van het instrument (Schram, 2005).

Naast het beleidsprobleem dienen politieke en maatschappelijke legitimiteit in acht genomen te worden tijdens de keuze van het beleidsinstrument (Chindarkar et al., 2017). Overheidsoptreden moet als rechtvaardig worden gezien bij diverse actoren van de samenleving. Hierbij is een gelijke verdeling van rechten en plichten voor de doelgroep waarvoor het instrument bedoeld is van belang (Fobé et al, s.d.). Er mag niet het gevoel zijn dat ze oneerlijk verkozen zijn (Schneider & Ingram, 1990). Consultatie van relevante belangenorganisaties wordt dan ook als cruciaal gezien door het bestaan van een mogelijke kloof tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders en tussen beleidsmakers en doelgroep (De Gouw, 2012). Hierdoor komen behoeften en ervaringen centraal te staan, telkens het beleid directe of indirecte gevolgen voor hen zou hebben. Deze behoeften dienen systematisch in overweging genomen te worden (Greve, 2009). Bovendien dient er aandacht geschonken te worden aan maatschappelijke effecten van het instrument op middellange en lange termijn. Dit zal aanpassingen van het beleid gedurende de uitvoering vermijden. Vervolgens dienen financiële implicaties in rekening genomen te worden (Vandoninck, Brans, Wayenberg, & Fobé, s.d.) en dienen beleidsmakers een analyse te maken van de oorzaken van negatieve trends en de verwachte ontwikkelingen hiervan. Op deze manier kunnen maatregelen geformuleerd worden om deze effecten, verwachte ontwikkelingen en oorzaken te beperken (De Gouw, 2012).

Als laatste zijn uitvoerbaarheid en effectiviteit volgens Bressers (s.d.) belangrijke criteria bij de keuze van instrumenten. Echter, dit wil niet zeggen dat dit tijdens de beleidsinstrumentenkeuze alle aandacht krijgt. Er zijn zelfs argumenten om aan te nemen dat instrumenten minder kans hebben gekozen te worden, juist omdat er verwacht wordt dat zij uitvoerbaar en effectief zijn. Daarnaast mag de rol van de beoogde uitvoerende instanties niet uit het oog verloren worden bij de keuze. Beleidsmakers dienen rekening te houden met de personen die te maken gaan krijgen met het beleid (Bressers, s.d.). Om een betere inzet van beleidsinstrumenten te bereiken, stelt Salamon (2002) dat beleidsmakers hiervoor dwang, directheid, automatisatie en zichtbaarheid terbeschikking hebben.

3.3.1.2 Ex ante beleidsevaluatie

Fobé & Brans (2013) hebben zeven aandachtspunten ontwikkeld bij de uitvoering van een ex ante beleidsevaluatie, waarbij beleidsmakers kunnen nagaan of ze een optimaal instrument hebben gekozen. Deze evaluatie vindt plaats gedurende de beleidsvoorbereiding waarbij het beleid nog niet volledig is bepaald. Een eerste aspect betreft de implementatie van het instrument, waarbij er wordt gereflecteerd over elementen die relevant zijn bij de toepassing van een beleidsinstrument. Het gaat onder andere om

de beschikbaarheid van budgetten, de invoeringstermijnen- en fasen, de implementatie en toetredingsvoorwaarden en de communicatie over het beleid. Een volgend aspect zijn de doelgroepkenmerken, waar wordt nagedacht over de doelgroep van het beleidsinstrument. Er kan onder andere worden nagegaan of er een bepaalde weerstand zou ontstaan tegen het instrument, wie er precies toegang heeft tot het instrument en wat de gevolgen van het instrument zijn voor de doelgroep (Fobé & Brans, 2013).

Een derde aspect betreft de informatie en kennisvoorziening. Nagaan wat de mogelijke informatiebronnen zijn om de beleidsinstrumentenkeuze te maken behoren tot dit onderdeel. Eigen ervaringen, ervaringen in het buitenland, onderzoeksgegevens, beleidsevaluaties, etc. kunnen hierbij als informatiebronnen dienen. Vervolgens wordt er bij governance en coördinatie gereflecteerd over de afstemming van het beleidsinstrument met de bestaande instrumenten binnen de organisatie, andere beleidsdomeinen, -niveaus en -ruimtes. Bij het vijfde aspect, de beleidsdoelstellingen, gaat het over de mate waarin het beleidsinstrument bijdraagt tot het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Succesfactoren die hiertoe bijdragen worden in kaart gebracht (Fobé & Brans, 2013).

Een voorlaatste aspect is de rol van de overheid waarbij de denkoefening bestaat over de rol die de overheid al dan niet op zich dient te nemen in de maatschappij. Er wordt bijvoorbeeld afgewogen of het de verantwoordelijkheid is van de overheid om op te treden tegen het maatschappelijk probleem, welke kosten en risico's het beleidsinstrument met zich meebrengt voor de overheid en of het vermijden van staatssteun nodig is om de marktwerking niet te verstoren. Het laatste aspect bij de uitvoering van een ex ante beleidsevaluatie zijn volgens Fobé & Brans (2013) de kenmerken van het beleidsinstrument zelf. Het is cruciaal om na te denken over de aard en kenmerken van het instrument alvorens het beleid geïmplementeerd wordt. Dit kan onder andere gaan over de mate van flexibele inzet van het instrument, de mate waarin het instrument uniek en vernieuwend is, de openheid en toegankelijkheid van het beleidsinstrument voor de doelgroep en de mate van gebruik van dwang op de doelgroep om de beleidsdoelstellingen te bereiken (Fobé & Brans, 2013).

3.3.2 Beleidsuitvoerders

3.3.2.1 *Elementen voor een correcte toepassing van het instrument*

De overheid is in vele gevallen bij de uitvoering van het beleid en bij de toepassing van het instrument afhankelijk van beleidsuitvoerders (Bakker, s.d.). Kraan-Jetten (1992) vindt dat er drie factoren zijn die invloed hebben op een goede toepassing van het beleidsinstrument: weten, kunnen en willen. Coolsma (2008) voegt hier nog de factor 'moeten' aan toe. Ten eerste is het cruciaal dat beleidsuitvoerders 'weten' wat het beleid en het beleidsinstrument inhouden en dat hierover goed gecommuniceerd wordt. Het

betreft de kennis over de beleidsinhoud. Het is belangrijk dat ze op de hoogte zijn over de middelen, doeleinden en onderliggende veronderstellingen van het beleid. Op deze manier is het voor beleidsuitvoerders duidelijk wat er van hen verwacht wordt. Wanneer blijkt dat de kennis rond het beleid gebrekkig is, kan dit een lagere beleidsconformiteit tot gevolg hebben door het geven van eigen interpretaties. Inzetten op opleidingen waardoor het inzicht in het instrument en het beleid verruimd wordt, kan dit eventueel opvangen (Coolsma, 2008; Kraan-Jetten, 1992).

De tweede factor 'kunnen', gaat over de vraag of beleidsuitvoerders over voldoende competenties en capaciteiten beschikken om het beleid uit te voeren en het beleidsinstrument te gebruiken. Het is daarbij belangrijk dat het beleid zelf en de bijhorende instrumenten bruikbaar zijn. Om dit te kunnen garanderen, dienen hulpbronnen ter beschikking gesteld te worden aan de uitvoerders. Een gebrek hieraan zou tevens tot niet-conforme beleidsprestaties leiden (Coolsma, 2008; Kraan-Jetten, 1992).

'Willen' wordt gezien als derde bepalende factor voor de goede toepassing van een beleidsinstrument. Dit slaat op het draagvlak van medewerkers voor het beleid en de instrumenten. De kans is groter dat uitvoerders naar eigen inzichten handelen indien de afstand tussen middelen en doelen van het officieel beleid en hun eigen motieven groter wordt. Daarnaast duidt 'willen' ook op de motivatie van medewerkers. Het gaat om acceptatie van de middelen, doelen en opgelegde gedragsvoorschriften (Coolsma, 2008; Kraan-Jetten, 1992). May en Winter (2009) argumenteren dat wanneer beleidsuitvoerders de instrumenten die ze ter beschikking hebben als ineffectief ervaren, dit tot frustraties leidt. In dat geval zien ze niet in hoe de beleidsimplementatie de klant kan helpen en waarom ze het instrument dienen te hanteren (May & Winter, 2009). Bovendien kan het zijn dat ondanks de preferenties van de consultants in lijn liggen met de beleidsdoelstellingen, deze in de toekomst mogelijk niet worden aangepast als de beleidsdoelstellingen of managementvoorkeuren in de loop der tijd veranderen (Heckman, Hidehiko, Smith & Todd, 1996).

Tot slot is de mate waarin medewerkers vrij zijn om volgens hun eigen mening en principes te handelen een laatste factor. De factor 'moeten' betreft de invloed die uitgeoefend wordt op de wijze waarop beleidsuitvoerders hun taken uitvoeren. Toezicht, verantwoording en prestatiecontracten zijn voorbeelden hiervan. Wanneer medewerkers weinig vrije ruimte hebben bij de toepassing van een instrument, kan dit twee effecten hebben. Enerzijds kan het op een positieve wijze bijdragen tot de conformiteit met het instrument. Anderzijds kan het contraproductief werken waardoor het gezien wordt als een negatief effect (Coolsma, 2008). Ingram & Schneider (1990) halen aan dat de factor 'moeten' niet altijd een negatieve invloed heeft. Volgens hen kan verantwoordingsplicht bijdragen tot een succesvolle

implementatie van beleidsinstrumenten in de beleidsrealiteit. Wanneer een beleidsuitvoerder verantwoordelijk is voor de uitvoering, wordt veronderstelt dat de taken correcter worden uitgevoerd doordat het instrument beter wordt toegepast (Ingram & Schneider, 1990).

In de praktijk is het vaak zo dat er een wisselwerking plaatsvindt tussen bovenstaande factoren. Coolsma (2008) geeft als voorbeeld dat indien beleidsuitvoerders niet bekend zijn met het beleid, de kans klein zal zijn dat ze in staat zijn het op een goede manier uit te voeren en dit invloed heeft op het draagvlak van het beleid.

Smits (2013) erkent tevens het belang van de competenties van elk individueel teamlid en de wijze van communicatie. Echter, de diversiteit binnen het team en samenwerking tussen de teamleden zijn volgens hem ook verklarende factoren voor een effectief gebruik van beleidsinstrumenten. Daarnaast dragen toegankelijkheid, informatievoorziening, bijbehorend beleid en ondersteunende infrastructuur tevens bij aan een goede toepassing van het instrument (Blok et al, 2004; Bressers, s.d.; Greve, 2009).

3.3.2.2 Beïnvloedende factoren beleidsuitvoering

Inspanning, doorzettingsvermogen en aandacht kunnen redenen zijn waarom beleidsuitvoerders er alles voor zouden doen opdat de beleidsdoelstellingen behaald worden. Vanaf het moment dat een individu toegewijd is aan een doel, worden doelrelevante inspanningen geleverd volgens de nodige vereisten. Hoe uitdagender het doel, hoe meer beleidsuitvoerders gemotiveerd zijn om door te zetten en doelrelevante acties te leveren (Sinnema & Robinson, 2012).

Hiertegenover bestaat de mogelijkheid dat gedurende de beleidsuitvoering medewerkers bepaalde belangen nastreven die indruisen tegen de beleidsdoelstellingen (Ingram & Schneider, 1990). De mogelijkheid bestaat dat er zich in de beleidsrealiteit een symbolisch beleid voordoet wanneer de officiële beleidsdoelstellingen de werkelijke organisatiedoelen niet vertegenwoordigen. Aangezien er bij het bepalen van de doeltreffendheid wordt uitgegaan van de officiële doelen, leidt dit symbolisch beleid tot een onjuiste uitvoering van het oorspronkelijke plan wat resulteert in minder effectiviteit (Kraan-Jetten, 1992). Daarnaast zijn in de literatuur verschillende nalevingsproblemen terug te vinden, maar deze zijn niet allemaal van toepassing op de effectiviteit van het instrument. Een eerste probleem dat zich kan voordoen is het middelenprobleem, waarbij de doelen middelen missen om de doelstelling te kunnen behalen ook al is hiervoor de wil. Vervolgens kunnen informatieproblemen ontstaan doordat doelen niet voldoende informatie bevatten om de naleving te garanderen. Een ander probleem dat kan opduiken is een vijandige formulering van de doelstelling tegenover de aanbieders, waardoor wantrouwen ontstaat

(Howlett, 2017). Deze nalevingsproblemen hangen samen met de factoren van Kraan-Jetten (1992) en Coolsma (2008).

Beleidsuitvoerders hebben niet altijd de tijd, middelen of informatie om op elke individuele case een antwoord te bieden (Lipsky, 1980). Ze worden onder druk gezet door belangrijke kenmerken van de organisatie waarin ze werken (Engbersen, 1990). Dit gaat onder andere over een steeds groeiende vraag naar diensten, vage of tegenstrijdige organisatorische verwachtingen/doelstellingen en klanten die niet vrijwillig voor de diensten kiezen (Lipsky, 2010). Daarenboven stemmen de te implementeren regels niet altijd overeen met de specifieke situatie van de betrokken burger (Bekkers & Tummers, 2012). In plaats daarvan beheren ze moeilijke taken door de ontwikkeling van praktijkroutines en door hun klanten en omgeving psychologisch te vereenvoudigen op manieren die de resultaten van hun inspanningen sterk beïnvloeden (Lipsky, 1980). Klanten worden hierbij onderverdeeld in standaardcategorieën en vuistregels bepalen de verdere behandeling voor elke categorie (Bekkers & Tummers, 2012). Bijgevolg gebruiken ze verschillende coping-strategieën. Zo zullen ze de vraag naar hun diensten proberen te verminderen door informatie over diensten te beperken, klanten te laten wachten, toegang moeilijker te maken en een verscheidenheid aan kosten op te leggen voor de klant (Winter, 2002). Daarnaast kunnen ze hun diensten verminderen als coping-strategie. Door te prioriteren, ontstaat er een concentratie op beperkt geselecteerde klanten, cases en oplossingen ondanks het officiële beleid een gelijke behandeling nastreeft (Lipsky, 1980). Er kan bijvoorbeeld voorrang gegeven worden aan gevallen waar de klant een beslissing eist dan aan zaken die betrekking hebben op preventieve acties of follow-up activiteiten. Dit is allemaal mogelijk wanneer een bepaalde graad van autonomie aanwezig is (Bekkers & Tummers, 2012). Het nagaan hoe werknemers de regels ervaren, de aanwezige bewegingsruimte om naar eigen goeddunken te handelen en het ervaren van druk kunnen verklaringen bieden waarom en hoe deze organisaties soms strijdig met eigen regels en doelen handelen (Lipsky, 1980).

Idealiter dienen beleidsuitvoerders door training in te spelen op individuele behoeften of kenmerken van personen. In de praktijk gaan ze volgens Lipsky (1980) eerder collectief om met klanten, omdat werkvereisten een individuele benadering niet altijd toelaten. In het beste geval bedenken uitvoerders manieren om door middel van massaverwerking de burger ongeveer, gepast en doordacht te benaderen. In het slechtste geval geven ze toe aan favoritisme, stereotypering, gemak of routinering dat allemaal hun eigen of agentschapsdoeleinden dient. Dit heeft belangrijke implicaties voor de kwaliteit van de behandeling en diensten. Aan de ene kant is het werk vaak in hoge mate toegeschreven om beleidsdoelstellingen te bereiken. Aan de andere kant vereist het improvisatie en reactievermogen op het

individuele geval. Het publiek verwacht dat uitvoerders openstaan voor de mogelijkheid dat zich speciale gevallen kunnen voordoen of dat buitengewone inspanningen geleverd moeten worden (Lipsky, 1980).

Tot slot worden er niet alleen pogingen ondernomen om de instrumenten toe te passen, maar eveneens om de toepassing te verhinderen. Het resultaat kan dus zijn dat de middelen niet, slechts beperkt, of op een andere dan de bedoelde wijze worden aangewend (Bressers, s.d.). Volgens Gilson (2015) zijn er vier categorieën die invloed hebben op het gedrag van beleidsuitvoerders en die steeds verschillen naargelang de situatie. Ten eerste zijn er de eigenschappen van de uitvoerder zoals professionele normen, persoonlijke voorkeuren, morele waarden, etc. Verder spelen organisatorische kenmerken een rol, waarbij het gaat om de interne structuur, routines en werkdruk. Klantenkenmerken zoals behoeften en percepties zijn tevens beïnvloedend. De laatste categorie zijn de extra-organisatorische factoren waartoe de bredere gemeenschap en regelgeving behoren (Gilson, 2015).

3.3.2.3 Autonomie tijdens beleidsuitvoering

Evans (2010) omschrijft autonomie als de mate van vrijheid die een beleidsuitvoerder kan uitoefenen in een specifieke context. Lipsky (1980) kent soortgelijke definitie. Autonomie laat beleidsuitvoerders toe om te gaan met de druk die ze ervaren. Het gevoel van autonomie geeft beleidsuitvoerders de indruk dat ze de klant beter kunnen helpen, waardoor het beleid als betekenisvol wordt gezien voor de klant. Dit zorgt voor een stijging van de bereidheid voor de uitvoering van het beleid omdat er het gevoel is dat de implementatie waardevol is voor de klant (Lipsky, 1980). Ze willen inspanningen leveren om het beleid te implementeren en te laten werken (Ajzen, 1991).

Volgens Heckman et al. (1996) zijn er diverse redenen om beleidsuitvoerders een bepaalde mate van autonomie te geven. Eerst en vooral hebben zij specifieke contextinformatie ter beschikking over de persoon die niet is vastgesteld in formele beslissingsregels. Consulanten raadplegen zowel objectieve als subjectieve informatie over de desbetreffende persoon zoals de attitude, gretigheid, etc. Vervolgens zijn de consulanten geïnformeerd over de details van het programma en de mogelijke opties, terwijl de cliënt dit niet is. Dit informatievoordeel kan gebruikt worden om de klant te helpen. In plaats van te informeren over de variëteit aan beschikbare opties, waarvan de meeste irrelevant of ongepast zijn voor de klant, kan het efficiënter zijn om consulanten te laten werken naar specifieke activiteiten. Echter, performantie-indicatoren en verkiesbaarheid stellen grenzen aan deze autonomie. Hierdoor worden bepaalde categorieën van personen afgeschermd, terwijl deze anders in het programma worden opgenomen. Performantie-indicatoren kunnen overigens het toepassingsgebied beperken voor de consulanten door stimulansen te geven zodanig dat ze ervoor zorgen dat personen die na deelname aan het programma waarschijnlijk een goede baan krijgen (Heckman et al, 1996).

3.3.3 Doelgroep

Een laatste groep van actoren die invloed kunnen hebben op de doeltreffendheid van een beleidsinstrument, is de doelgroep. Een doelgroep wordt door Schram (2005, p.136) gedefinieerd als *“de persoon of het geheel van personen waarop het beleidsinstrument zich richt”*. Deze doelgroep kan heterogeen zijn en naast individuen ook uit organisaties bestaan.

3.3.3.1 *Beïnvloedende factoren toepassing instrument*

Een beleid is vaak gefocust op specifieke acties die burgers dienen te ondernemen opdat beleidsdoelstellingen behaald kunnen worden. Het betreft de uitvoering van acties die ze anders nooit zouden ondernemen. Hierbij is het belangrijk dat de doelgroep waarvoor het instrument bedoeld is, het instrument gaat toepassen en voldoet aan de beleidsrichtlijnen (Schneider & Ingram, 1990). Wanneer de doelgroep zich onder bepaalde omstandigheden verzet tegen de toepassing van het instrument, is de kans groot dat er geen uitvoeringsproces ontstaat of dat de uitvoering van de regels niet nauw wordt genomen (Arentsen & Bressers, 1992). Voor hen zal de kans op toepassing of motivatie afhangen van hun eigen doeleinden, het hebben van voldoende informatie en het ter beschikking hebben van machtsmiddelen. Dit wordt gekenmerkt door de interactie tussen overheid en doelgroep. Zij kunnen oftewel samenwerken, meewerken, tegenwerken of geen interactie tonen (Bressers & Klok, 1987). Effecten van cultuur, gewoonten, politieke interesse en informatie-asymmetrie mogen bovendien niet uit het oog verloren worden (Flanagan et al., 2011). Tot slot zijn de attitude, de sociale invloed, het ervaren van controle en de persoonlijke normen ook beïnvloedend voor de toepassing (De Gouw, 2012).

3.3.3.2 *Belemmeringen en stimulansen toepassing instrument*

Als de doelgroep geen acties onderneemt om beleidsregels na te leven, beleidskansen te benutten of om de doelstelling te bereiken, kunnen hiervoor verschillende verklaringen zijn. Als eerste kan de doelgroep denken dat de wet hen niet toelaat acties te ondernemen. Vervolgens kunnen ze een gebrek aan stimulansen of capaciteit ervaren. Het niet eens zijn met de waarden van de middelen en doelen is mogelijks een andere reden. Tot slot kan het mogelijk zijn dat de aard van het probleem niet gekend is bij de bevolking en het dus onduidelijk is wat er van hen verwacht wordt. Capaciteitsinstrumenten kunnen dit oplossen. Deze tools voorzien in informatie, training en opleiding zodanig dat het individu acties kan ondernemen. Laatstgenoemde aanpak veronderstelt dat de doelgroep pas voldoende motivatie zal hebben om deel te nemen aan activiteiten, indien ze voldoende en goed geïnformeerd zijn (Schneider & Ingram, 1990). Zoals Schneider en Ingram (1990) het noemen, kunnen *‘symbolic and horatory tools’* tevens dit probleem aanpakken. De overheid kan doelen promoten als belangrijk en prioritaire problemen die in overeenstemming zijn met waarden en voorkeuren van individuen. Doelen kunnen hierbij

geassocieerd worden met positieve symbolen en beelden. Hierdoor zal het individu eerder geneigd zijn acties te ondernemen (Schneider & Ingram, 1990).

3.4 Omstandigheden

De context waarin het beleid zich afspeelt is een laatste belangrijke factor. Een beleid dat effectief is in België is daarom niet altijd effectief in Nederland (Jacob, King, & Mangalagu, s.d.). Dit heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het beleid en de gedragskeuze van de doelgroep (Arendse, 2015; Schellens, Klaassen, & de Vries, 2006). Allereerst is er de technologische omgeving waarbij nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen tot een succesvollere implementatie van het instrument. Vervolgens heeft de economie eveneens een bepaalde invloed, aangezien fluctuaties gevolgen kunnen hebben op beschikbare financiële middelen voor bepaalde doelstellingen. Slechte economische ontwikkelingen kunnen tot bezuinigingen leiden waardoor minder geld besteed kan worden aan het bereiken van de doelstellingen. Verder heeft de reactie van de doelgroep ook een impact op het uitvoeringsproces. De doelgroep kan bereid zijn om mee te werken aan de beleidsuitvoering of om regels na te leven, maar de uitvoerders kunnen ook op verzet van de doelgroep stuiten wat de toepassing van het beleidsinstrument belemmert. Een laatste omgevingsfactor is de politiek-bestuurlijke steun waarbij de uitvoerders verantwoording dienen af te leggen aan het politiek bestuur (Coolsma, 2008).

Organisaties kennen institutionele kenmerken, wat inhoudt dat elke beleidsuitvoerende organisatie haar eigen activerende en beperkende elementen zal toevoegen aan het proces van beleidsimplementatie. Er zijn enkele organisatiefactoren die de interactie tussen consulent en klant beïnvloeden. Als eerste is er de organisatiepolitiek, waarbij het gaat over de mate van autonomie tijdens de beleidsimplementatie en de vooraf bepaalde doelen door het topmanagement (Rice, 2012). Zo kunnen organisaties de caseload van hun beleidsuitvoerders aanpassen als strategie om voorkeur te geven aan afkoming van de meest veelbelovende klanten of om intensieve begeleiding van meer kwetsbare klanten te stimuleren (Lipsky, 1980). Maar ook geldelijke middelen of andere incentives kunnen de aandacht en tijd van medewerkers meer richten op bepaalde klantengroepen. Verder kunnen ze de bewegingsruimte van beleidsuitvoerders verruimen of verkleinen (Rice, 2012). Ten slotte heeft de organisatiecultuur een bepaalde invloed. Consulents dienen vaak te handelen met verschillende organisatiedoelen en persoonlijke waarden bij het omgaan met klanten. De organisatiecultuur helpt medewerkers om hun preferenties te ordenen en te beslissen welke actiologica gebruikt wordt om prioriteiten te stellen in om het even welke situatie (Lipsky, 1980).

4 Case: VDAB-indiceringsinstrument

In de inleiding en probleemstelling komt naar voor dat het onderwerp van deze casestudie het indiceringsinstrument gebaseerd op het ICF-model of het VDAB-indiceringsinstrument is. Het is een belangrijk instrument aangezien het de toegang tot de sociale economie bepaalt samen met het nodige werkondersteuningspakket (WOP-pakket) voor doelgroepwerknemers. Dit WOP-pakket bestaat uit een loonpremie en begeleidingsvergoeding. Het is een complex instrument en heeft al veel doorstaan. Een schorsing van het maatwerkdecreet waardoor de oude regelgeving terug van toepassing was en bijsturingen zijn enkele voorbeelden. Binnen deze masterproef wordt enkel gefocust op de toeleiding van doelgroepwerknemers naar sociale economie. Het VDAB-indiceringsinstrument wordt sinds 2019 ook gebruikt bij het evalueren van de doorstroom naar het normaal economisch circuit (NEC). Daarentegen gebruikt de VDAB het instrument voor de toeleiding sinds 2015.

Dit hoofdstuk begint met een bespreking van het ICF-model waarna er specifiek wordt ingegaan op het gehanteerde indiceringsinstrument door de VDAB. Nadien volgt een weergave van de doelgroep en omstandigheden van gebruik.

4.1 ICF-model

Het ICF-model of de International Classification of Functioning, Disability and Health is ontwikkeld door de Wereldgezondheidsorganisatie. Het biedt een raamwerk van classificaties dat een gestandaardiseerd begrippenkader vormt voor het beschrijven van het menselijk functioneren en problemen die zich hierbij kunnen voordoen (WHO, 2002). Via een holistische benadering probeert het de gezondheid en gezondheidsgerelateerde problemen te classificeren. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van biopsychosociale, theoretische en wetenschappelijke achtergronden (GTB, 2016).

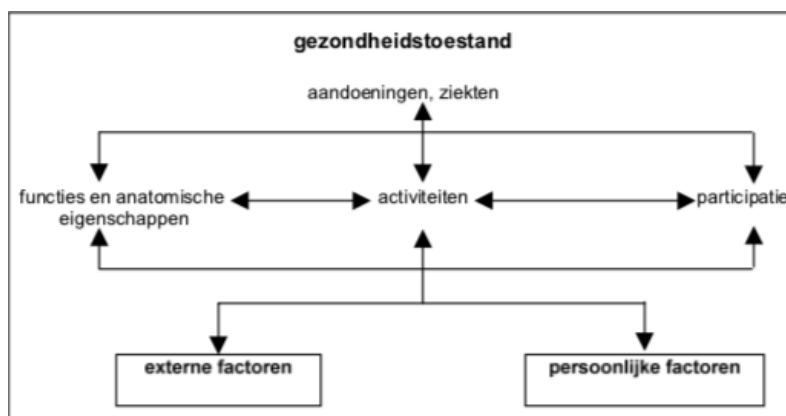
Het model wil iemand zijn functioneren op een objectieve manier in kaart brengen, rekening houdend met mogelijke beïnvloedende factoren op het functioneren en de hierbij ondervonden problemen (Doucet, 2019). Een goede omschrijving van het functioneren is belangrijk voor de identificatie van de gezondheidsstatus en de behoeften van het individu (ICF e-learning, s.d.). Daarnaast kan ICF ook dienen om eventuele veranderingen van het functioneringsprofiel van individuen over de tijd heen te onderzoeken (Goljar, Burger, Vidmar, Leonardi, & Marincek, 2011).

Figuur 2 illustreert dat het ICF-model is opgebouwd volgens een boomstructuur waarbij elke component verschillende domeinen kent en elk domein uit meerdere categorieën bestaat.



Figuur 2 Boomstructuur ICF-model. Geraadpleegd via <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3109/14992027.2014.938370?journalCode=iija20>.

De categorieën vormen de eenheden van classificatie waarbij het functioneren wordt bepaald door het selecteren van de toepasselijke categorieën met bijhorende code. Deze numerieke code wordt toegevoegd om de mate en omvang van het functioneren of functioneringsprobleem in de desbetreffende categorie te specificeren, of de mate waarin een externe factor belemmerend of ondersteunend is (WHO, 2002). In totaal kent het model 1454 categorieën (Castelein, 2017). Onderstaand figuur ziet het menselijk functioneren als een wisselwerking. Enerzijds als een complexe relatie tussen een aandoening of ziekte, anderzijds tussen de externe en persoonlijke factoren.



Figuur 3 Classificatie ICF-categorieën. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/partners/projecten/Basisinfo%20ICF.pdf>.

Aangezien het niet praktisch en uitvoerbaar is om alle 1454 categorieën toe te passen (Jobst, Kirchberger, Cieza, Stucki, & Stucki, 2013), wordt er in de praktijk gebruik gemaakt van ICF Core Sets (Escorpizo et al., 2010; Finger, 2014). De Core Set bevat essentiële categorieën die relevant zijn om een specifiek gezondheidsprobleem te beschrijven (WHO, s.d.). Deze categorieën zijn geselecteerd op

basis van wetenschappelijk onderzoek (Escorpizo et al., 2010). Hoe meer de Core set met ICF-categorieën beperkt is, hoe groter het risico dat belangrijke categorieën ontbreken om een volledige omschrijving te geven over de gezondheidstoestand van de doelgroep (Jørgensen et al., 2010). Finger (2014) argumenteert dat als algemene regel aanvaard is dat personen die gebruik maken van het ICF-model, steeds extra categorieën tot de Core Set kunnen toevoegen indien zij dit nodig achten.

4.2 VDAB-indiceringsinstrument

Sinds het maatwerkdecreet staat de VDAB als arbeidsmarktregisseur in voor de screening, indicering en toeleiding van doelgroepmedewerkers naar tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen (Cuypers et al., 2017). Verkrijgen van toegang tot de sociale economie in Vlaanderen, start dus bij de indicering door de VDAB. Hiervoor gebruiken ze het VDAB-indiceringsinstrument gebaseerd op het ICF-model (Homans, 2013). De VDAB maakt een inschatting van de individuele noden, waarbij onderzocht wordt of een werkzoekende met een arbeidshandicap of psychosociale problematiek erkend kan worden als Pmab (Departement WSE, 2016). Eens deze persoon over de erkenning beschikt, wordt er aan de hand van het instrument het nodige WOP-pakket bepaald om een duurzame inschakeling te realiseren (Homans, 2013). Er wordt hierbij niet enkel naar de beperking van de persoon gekeken, maar ook naar wat hij/zij wel kan (Bossens, Van Damme, & Hondelghem, 2014). De opmaak van ICF-profielen geeft aanleiding tot detectie van mogelijke verbanden, bepaling van doelstellingen betreffende de begeleiding en het overgaan tot actie (Ateljee, 2015). Er wordt op een evidencebased wijze gehandeld (ESF Agentschap, s.d.).

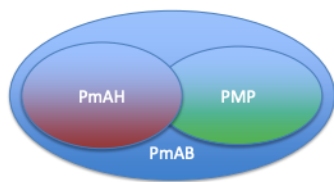
Belangrijk om te weten is dat het ICF-model op zich geen evaluatie- of meetinstrument is. Het biedt een raamwerk en reeks classificaties waarop evaluatie- en meetinstrumenten kunnen gebaseerd zijn en waaraan ze kunnen worden toegewezen om iemands functioneren te beoordelen (Castelein, 2017). Dit onderscheid kan verkeerd begrepen worden, waar mensen soms naar ICF verwijzen als een beoordelingsinstrument of gegevensset (AIHW, 2003). Het VDAB-indiceringsinstrument is dus niet het ICF-model, maar een afgeleide ervan. Het gaat niet over meten maar over weten. Het is geen vragenlijst of schaal, maar een gedeelde taal om samen te bespreken hoe de beste vorm van participatie bereikt kan worden en wie hierin welke ondersteuning kan bieden. Bovendien is het indiceringsinstrument geen wondermiddel om tewerkstelling binnen sociale economie te garanderen (Ruppel & Lesaffre, 2015).

Het VDAB-indiceringsinstrument heeft gezorgd voor een omschakeling in de begeleidingsaanpak van doelgroepwerknemers. Momenteel wordt de begeleiding bekeken vanuit een meer individuele

benadering in plaats van de vroegere doelgroepenbenadering. Hierbij werden werkzoekenden onderverdeeld in groepen op basis van verschillende categoriale kenmerken zoals opleidingsniveau en werkloosheidsduur. Elke werkzoekende heeft specifieke noden. Het vroegere doelgroepenbeleid hield hiermee te weinig rekening. Doordat de aanpak nu meer op maat van het individu is, zorgt dit voor een versterking van de arbeidsmarktpositie (Desiere, Van Landeghem, & Struyven, 2018).

4.2.1 Doelgroepwerknemers

Pmab vormen de doelgroep waarop het indiceringsinstrument van toepassing is. Deze personen hebben een aandoening van mentale, lichamelijke, psychische of zintuigelijke aard, waardoor ze moeilijkheden ondervinden bij het vinden of uitvoeren van werk. Op basis van het indiceringsinstrument beslist de VDAB of de aandoening erkend kan worden als een arbeidsbeperking. Hieronder behoren personen met een arbeidshandicap, personen met psychosociale problemen en uiterst kwetsbare personen. Deze laatste twee hebben als verzamelnaam personen met multiple problemen (PmP). Naast deze erkenning, dient er tevens sprake te zijn van een rendementsverlies en ondersteuningsnood (Vlaanderen, s.d.). Een indicatie als Pmab betekent dus niet dat de persoon automatisch een advies voor een maatregel naar sociale economie verwerft (Homans, 2019).



Figuur 4 Visuele weergave doelgroepmedewerkers. Geraadpleegd via https://www.sig-net.be/uploads/downloads_vorming/20200211_lies_bleyaert_sessie_10.pdf.

De eerste groep, personen met een arbeidshandicap (Pmah), kan omschreven worden als *“personen met langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuigelijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren”*.¹

Personen met psychosociale problemen (PsP) zijn *“personen met een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen psychosociale factoren, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren”*.²

¹ Art. 3, 2°, a decr. VI. 3 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 12 juli 2013.

² Art. 3, 2°, b decr. VI. 3 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 12 juli 2013.

Uiterst kwetsbare personen (UK) worden tot slot gedefinieerd als “werkzoekenden die voorafgaand aan hun tewerkstelling gedurende minstens 24 maanden geen betaalde beroepsarbeid hebben verricht om persoonlijke redenen die een deelname aan het arbeidsleven verhinderen”.³

4.2.2 Toepassing VDAB-indiceringsinstrument

De VDAB heeft van de in totaal meer dan 1400 ICF-categorieën, een gegevensset van 43 categorieën ontwikkeld (VDAB, 2014). Deze hebben de bedoeling de ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ te meten. Om ondersteuning te genieten, dient deze afstand minstens zo groot te zijn dat er sprake is van een voldoende groot rendementsverlies en dat er extra nood is aan begeleiding op de werkvloer om een geslaagde inschakeling te realiseren. Rendementsverlies betekent dat de arbeidsbeperking te wijten is aan een gebrek aan competenties, gebrekkige arbeidsattitude, laag rendement en/of investering in begeleidingstijd (Homans, s.d.).

De categorieën bevatten volgende overkoepelende componenten: functies, activiteiten & participatie, omgevingsfactoren & externe factoren, persoonlijke factoren en andere werkvaardigheden. Deze laatste component maakt geen onderdeel uit van het ICF-model en is zelf toegevoegd door de VDAB. Dit is ook de reden waarom het indiceringsinstrument een afgeleide van het ICF-model is en waarom het wel eens de naam ‘Vlaamse gegevensset Arbeid’ krijgt. Bij deze classificatie vormt het individu niet de eenheid van classificatie. Het ICF-model classificeert bijgevolg geen personen, maar biedt termen voor het beschrijven van persoonlijke situaties binnen een reeks van gezondheidsdomeinen en met gezondheid verband houdende domeinen (WHO, 2002). Het handelen van een persoon wordt op een kwalitatieve wijze beschreven en geobjectiveerd door een score op de vierpuntschaal. Deze wordt weergegeven in tabel 1. Een score vier staat voor een sterk punt, drie voor geen probleem, twee voor een licht probleem en score één voor een ernstig probleem. Hoe hoger de score is, hoe sterker het profiel van de persoon. Zoals reeds vermeld, is het ICF-model holistisch waardoor de score niet tot één cijfer gereduceerd kan worden. Het is niet zo dat een sterk punt een zwakker punt compenseert.

Sterkte (ST)	De klant beheerst deze eigenschap heel goed en zet dit spontaan in. Dit heeft een uitermate positieve invloed op het dagdagelijks leven.
Geen probleem (GP)	De klant bezit deze eigenschap voldoende en benut dit in het dagdagelijks leven. Als er moeilijkheden zijn dan doen deze zich niet vaak/zelden voor en hebben ze geen invloed op het dagdagelijks leven.
Licht probleem (LP)	De klant beheerst deze eigenschap onvoldoende of niet in alle situaties. Dit heeft een beperkte impact op het dagdagelijks leven.
Ernstig probleem (EP)	De klant beheerst deze eigenschap niet. Dit heeft een grote impact op het dagdagelijks leven.

Tabel 1 Vierpuntschaal. Geraadpleegd via <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/partners/tijdelijkewerkervaring/ICF%20schaal%20%2B%20richtlijnen.pdf>.

³ Art. 3, 2°, c decr. VI. 3 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, BS 12 juli 2013.

Tabel 2 toont aan dat elke categorie voorzien is van een operationele definitie en enkele gedragsindicatoren (VDAB, 2014).

3. Psychische stabiliteit Operationele definitie: is van nature uit evenwichtig, staat met beide voeten op de grond, stabiel en kan om met moeilijke situaties. In tegenstelling tot labiel, angstig, wispelturig en lichtgeraakt.	Gedragsindicatoren: - relativeert - verwerkt tegenslagen adequaat (is niet snel van slag) - zet zich over vervelende dingen heen - is voldoende gelijkmoedig en zelden te zenuwachtig om een taak goed uit te voeren
20. Omgaan met stress Operationele definitie: kunnen omgaan met stress, afleiding en crisissituaties.	Gedragsindicatoren: - reageert gepast op frustraties, obstakels en tegenwerking - blijft kalm in stresserende werksituaties - presteert onder (tijds)druk en effectief en behaalt een goed resultaat

Tabel 2 Voorbeeld categorieën VDAB- indiceringsinstrument. Geraadpleegd via https://www.signet.be/uploads/downloads_vorming/20200211_lies_bleyaert_sessie_10.pdf.

4.3 Omstandigheden

4.3.1 Collectief maatwerk

Zoals reeds aangehaald kan de doelgroep, wanneer een job in het NEC niet haalbaar is door gezondheidsproblemen of arbeidsbeperking, aan de slag binnen collectief maatwerk. Dit zijn de maatwerkbedrijven- en afdelingen (VDAB, s.d.). Maatwerkbedrijven vormen de voormalige beschutte en sociale werkplaatsen (Groep Maatwerk, s.d.). Het zijn organisaties die de inschakeling van doelgroepwerknemers als kerntaak hebben en daarvoor economische activiteiten ontwikkelen. Opdat een erkenning als maatwerkbedrijf mogelijk is, dienen ze te voldoen aan de vooropgestelde voorwaarden van het maatwerkdecreet. Daartegenover staan de maatwerkafdelingen die door elke organisatie of onderneming opgericht kunnen worden, losstaand van de kernactiviteiten. Het betreft afdelingen die bereid zijn een weg naar de sociale economie in te slaan en voor een beperkte groep van personen een kwaliteitsvolle inschakeling te bewerkstelligen (Sociale Economie, s.d.).

4.3.2 Lokale diensteneconomie (LDE)

Via LDE wil de overheid langs de ene kant een dienstenaanbod uitbouwen dat aansluit bij de maatschappelijke noden van doelgroepwerknemers. Langs de andere kant wil ze kansen creëren voor deze groep. LDE kent een andere regelgeving dan maatwerk. Enerzijds biedt LDE een actief en competentieversterkend traject aan voor personen die om verschillende redenen moeilijk uit de werkloosheid geraken. Anderzijds bieden ze een aanvullend dienstenaanbod dat inspeelt op lokale noden en evoluties. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt in de diensten verankerd. Binnen LDE ontvangen doelgroepmedewerkers specifieke opleidingen, begeleiding en ondersteuning op de werkvloer. Dit zorgt voor een versterking van de competenties waardoor de kans op doorstroom naar het NEC vergroot (Sociale Economie, s.d.).

De doelgroep zijn tevens personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar is toch verschillend van de doelgroep van collectief maatwerk. In LDE betreft het PmP die een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven kennen door een samenspel van psychosociale factoren, persoonlijke en externe factoren. Het zijn personen die bepaalde competenties niet hebben kunnen opbouwen of gaandeweg zijn kwijtgeraakt, maar wel het potentieel bezitten om te werken binnen het NEC. Via een inschakelingstraject, met competentieversterkende tewerkstelling en kwaliteitsvolle begeleiding, wil de overheid hen kansen bieden om na verloop van tijd te gaan werken in het NEC (Sociale Economie, s.d.).

5 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk volgt een weergave over de wijze waarop het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Eerst is er een bespreking van de gehanteerde onderzoeksmethode, waarna de dataverzameling en omschrijving van de data-analyse worden weergegeven.

5.1 Onderzoeksmethode

Voor de onderzoeksbenadering werd gekozen voor kwalitatief onderzoek, namelijk een casestudie. Een kwalitatief onderzoek leunt zich het beste aan bij dit onderzoek aangezien het voornamelijk gaat over 'hoe' en 'waarom' het VDAB-indiceringsinstrument bijdraagt tot het behalen van zijn beleidsdoelstelling. Een intensieve studie van de onderzochte werkelijkheid vanuit verschillende oogpunten is kenmerkend voor een casestudie (Veenis, 2000). Voorwaarden en omstandigheden die bijdragen aan de effectiviteit van een beleidsinstrument, worden getoetst aan het VDAB-indiceringsinstrument. Wanneer er gebruik gemaakt zou worden van een kwantitatief onderzoek, kon belangrijke informatie mislopen worden aangezien er niet de mogelijkheid bestaat om te kunnen doorvragen bij bepaalde antwoorden. Dit is ook een van de voordelen van een kwalitatief onderzoek, de mogelijke diepgang en gedetailleerdheid van het materiaal en analyses. Daartegenover staat dat er een gebrek is aan mogelijkheden voor statistische generalisatie. De resultaten van het onderzoek zijn niet representatief voor andere gevallen, wat wel het geval is bij een survey. De mogelijke bedreiging van methodologische nonchalance werd afgewend door een duidelijk onderzoeksopzet, waarin rekening werd gehouden met zowel de beperkingen als sterke krachten van casestudies (Veenis, 2000).

Dit onderzoek is een enkelvoudige, geneste casestudie. De case als geheel bestaat uit meerdere elementen. Al deze elementen werden afzonderlijk bestudeerd, waarna de resultaten geaggregeerd werden naar het niveau van de case (Peters, 1995). Uit het theoretisch kader kwam naar voor dat beleidsmakers, beleidsuitvoerders en doelgroep een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van een beleidsinstrument. Deze drie groepen van personen werden dan ook in het kader van dit onderzoek bevraagd, waardoor op drie niveaus data werd verkregen.

De cases voor een casestudie kunnen gekozen worden op basis van randomselectie of informatie-gebaseerde selectie. Bij een randomselectie, worden de cases willekeurig gekozen om vertekening te voorkomen en is de steekproefgrootte bepalend voor generalisatie. Informatie-gebaseerde selectie gaat eerder over het nut van informatie uit kleine steekproeven en afzonderlijke gevallen te maximaliseren. De cases worden hierbij geselecteerd op basis van de verwachte informatie die ze

bijbrengen (Flyvbjerg, 2006). Binnen dit onderzoek was de laatste selectiemethode van toepassing, aangezien de meeste casestudies generaliseerbaarheid niet tot doel hebben (Jochems & Joosten, s.d.). De reeds genoemde onderzoekseenheden werden gekozen op basis van de verwachte informatie die ze kunnen aanleveren over het beleidsinstrument.

5.2 Dataverzameling

De gehanteerde dataverzamelingsmethoden waren enerzijds een documentenanalyse en anderzijds de afname van diepte-interviews. Door verschillende bronnen van bewijs te gebruiken, kwam dit de constructvaliditeit alleen maar ten goede. Een begrip wordt hierbij ontrafeld in een verscheidenheid van aspecten (Voets & Verleye, 2019).

5.2.1 Documentenanalyse

Een documentenanalyse wordt gezien als een studie van bestaand schriftelijk materiaal of ander communicatiemateriaal zoals brieven, notities, agenda's, etc. Dit materiaal ligt meestal voor het grijpen. Daarom vond deze analyse vooral plaats in de voorbereidende fase van het onderzoek, ter voorbereiding van de diepte-interviews. Op deze manier kon meer inzicht verkregen worden in de onderzochte problematiek en de situatie in het concrete veld (Veenis, 2000). Meer specifiek werd gezocht naar informatie die kon aantonen of het VDAB-indiceringsinstrument zijn doelstellingen kan behalen. Deze bronnen bestonden onder andere uit jaarverslagen van de VDAB en koepelorganisaties, beleidsnota's en -brieven van de Vlaamse Regering en het Departement Werk en Sociale Economie, verslagen van commissievergaderingen voor Sociale Economie en parlementaire vragen. De bronnen werden verkregen dankzij de geïnterviewde personen of via opzoekingen op het internet.

5.2.2 Diepte-interviews

De afgenomen interviews waren diepte-interviews aangezien het onderzoek zich richtte op de vaststelling van kennis, houding- en gedragselementen van de geïnterviewde zelf. Het ging niet om expertconsultaties doordat respondenten geen onafhankelijke deskundigen waren die op grond van hun positie meer objectieve informatie konden aanleveren. De interviews verliepen semi-gestructureerd, gebruikmakend van een topiclijst (zie bijlage 1.1.). Deze werd opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en de documentenanalyse en was verschillend voor elke categorie van bevraagde personen. De concrete vragen en de volgorde lagen niet vast, maar waren afhankelijk van het gespreksverloop (Veenis, 2000). De lijst diende eerder als leidraad van onderwerpen die tijdens het interview aan bod dienden te komen. Het was een checklist om na te gaan of alle onderwerpen wel degelijk werden besproken (Ferdie Migchelbrink Consultancy, s.d.). Respondenten kregen op deze manier ruimte om in hun eigen bewoording een antwoord op de vragen te formuleren, door nadruk

te kunnen leggen op topics die ze als belangrijk ervaarden. Tijdens de interviews werden open vragen gesteld en was er mogelijkheid tot doorvragen. Het was belangrijk dat tijdens het beantwoorden van de vragen, het onderzoeksdoel in het achterhoofd werd gehouden en bijgevolg niet te 'verdrinken' in de verkregen informatie (Plochg & van Zwieten, s.d.). Mogelijke belemmeringen zoals bereidheid tot medewerking en respondent bias werden gecompenseerd door de voordelen die diepte-interviews met zich meebrengen. Er werd meer specifieke kennis en inzichten verkregen in de effectiviteit van het VDAB-indiceringsinstrument, waarbij het ging om verkregen informatie die niet via officiële onderzoeken terug te vinden was (Verlet, 2019).

5.2.3 Respondenten

Beleidsmakers, beleidsuitvoerders en de doelgroepmedewerkers vormden de respondenten van de interviews. Onder de beleidsmakers behoorden personen die van dichtbij betrokken waren bij de totstandkoming van het instrument, namelijk: een medewerker van het Kabinet Werk en Sociale Economie, personen vanuit de administratie en personen van de VDAB. In totaal zijn zeven beleidsmakers geïnterviewd, waarbij twee dubbelinterviews plaatsvonden. Hierbij werd data verzameld die te maken heeft met het VDAB-indiceringsinstrument waar werd gekeken naar de totstandkoming, kenmerken, doel, opbouw, etc. Om in contact te komen met deze respondenten werd een sneeuwbalsteekproef gehanteerd. Het was een populatie van bevoorrechte getuigen die moeilijker te vinden, te bereiken of aanspreekbaar waren. Tijdens interviews werden gegevens van andere betrokken beleidsmakers gevraagd, waardoor de groep van ondervraagden steeds groter werd ten gevolge van het sneeuwbalsteekproef effect (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2010).

Onder de beleidsuitvoerders behoorden indiceringsconsulenten, arbeidshandicapspecialisten en bemiddelaars. In totaal werden negen beleidsuitvoerders bevestigd, waarvan één interview met drie personen was. De respondenten waren allemaal personen die bij de uitvoering van hun werk gebruik maken van het VDAB-indiceringsinstrument en een bijdrage leveren ter behaling van de beleidsdoelstelling. Hierbij werd gekeken naar zowel de toepassing als verschillende omstandigheden van toepassing, namelijk collectief maatwerk en LDE. Er werd minder focus gelegd op een verscheidenheid in regio's, aangezien iedereen geacht wordt het instrument op dezelfde manier toe te passen. Om met deze personen in contact te komen, werden mails naar stafmedewerkers van de VDAB gestuurd. Daarnaast kwam uit de documentenanalyse naar voor dat niet enkel VDAB-gemachtigde consulenten het indiceringsinstrument toepassen, maar dat OCMW- en detentieconsulenten en GTB-bemiddelaars dit eveneens doen.

Tot slot werd de doelgroep van het instrument bevraagd, de doelgroepmedewerkers. Aangezien het gaat om personen met een arbeidsbeperking, bestond er de mogelijkheid dat deze personen niet altijd op een even goede wijze hun mening en ervaringen konden weergeven. Daarom werd gekozen LDE-bedrijven, maatwerkbedrijven en -afdelingen te bevragen aangezien zij aan de slag moeten met de doelgroepmedewerkers die geïndiceerd zijn via het VDAB-indiceringsinstrument. Daarnaast werden koepelorganisaties Groep Maatwerk en Herwin bevraagd. Zij hebben een overkoepelend beeld over hoe de sector tegenover de uitwerking van het indiceringsinstrument staat. Tijdens de interviews werd gepeild naar de doorwerking van het instrument in de beleidspraktijk. Opnieuw was er geen behoefte aan het verkrijgen van een verscheidenheid in regio's, maar om een diversiteit aan standpunten en meningen te verkrijgen. In totaal ging dit over vijf geïnterviewde personen.

In tabel 3 worden de respondenten weergegeven per categorie en functie. Aangezien bij sommige interviews meerdere personen bevraagd werden, werd onderscheid gemaakt tussen wie wat heeft gezegd door toevoeging van duidelijke labels aan de respondenten.

BELEIDSMAKERS

Beleidsmaker Departement WSE	Respondent 1a Respondent 1b
Beleidsmaker Kabinet WSE	Respondent 2
Stafmedewerkers VDAB	Respondent 3a Respondent 3b
Stafmedewerker VDAB	Respondent 4
Stafmedewerker VDAB	Respondent 5

BELEIDSUITVOERERS

Indiceringsconsulent	Respondent 6
Indiceringsconsulent	Respondent 7
Indiceringsconsulent	Respondent 8
Detentieconsulent gevangenis	Respondent 9
Arbeidshandicapspecialist	Respondent 10
Arbeidshandicapspecialist	Respondent 11
Vacatureconsulent en bemiddelaar	Respondent 12a Respondent 12b Respondent 12c

DOELGROEP

Groep Maatwerk - Koepelorganisatie	Respondent 13
Maatwerkbedrijf	Respondent 14
Herwin - Koepelorganisatie	Respondent 15
Maatwerkafdeling	Respondent 16
Lokale diensteneconomiebedrijf	Respondent 17

Tabel 3 Gegevens respondenten

Covid-19 heeft een beperkte invloed gehad op de verzameling van gegevens voor dit onderzoek. Drie geplande interviews hebben hierdoor niet kunnen plaatsvinden. Er was niet de mogelijkheid om deze op een ander moment of via een andere weg te laten doorgaan. Er was de bedoeling een OCMW-indiceringsconsulent en een GTB-bemiddelaar te bevragen zodat de toepassing van het instrument

vanuit een andere invalshoek dan die van de VDAB kon worden bekeken. Echter, deze interviews hebben niet kunnen doorgaan. Daarnaast was er nog een geannuleerd interview van een sociaal-economiebedrijf, namelijk Ateljee. Kringwinkels, een sociaal restaurant en fietspunt maken hier onderdeel van uit. Tot slot hebben enkele interviews telefonisch of via Skype plaatsgevonden omdat verplaatsing niet meer mogelijk was.

5.2.4 Kwaliteitsvereisten

Naar kwaliteit van het onderzoek toe, stelt Mortelmans (2013) vier criteria voorop die ook in dit onderzoek werden gehanteerd. Het gaat om de criteria: betrouwbaarheid, validiteit, ethiek en generaliseerbaarheid.

Allereerst toont betrouwbaarheid aan in welke mate de resultaten onafhankelijk zijn van het toeval. Resultaten moeten bijgevolg consistent zijn. Meetinstrumenten moeten dezelfde resultaten opleveren bij hergebruik. Hierdoor dienen resultaten inzichtelijk en controleerbaar te zijn (Mortelmans, 2013). Om aan dit criterium te voldoen werden alle interviews opgenomen en letterlijk getranscribeerd, om kleuring van data te vermijden. Risico's bij beleidsdocumenten konden zijn dat ze geschreven waren om het gedrag van mensen te beïnvloeden of om propaganda te veroorzaken. Ter vermijding hiervan werd de betrouwbaarheid van elke bron grondig overwogen en nagezien door telkens enkele vragen te beantwoorden: Wie is de auteur en wat is zijn achtergrond? Onder welke omstandigheden is het document ontwikkeld? Wie is de bestemming van het document? (Reulink & Lindeman, 2005). Daarnaast werden de beleidsdocumenten en interviews geanalyseerd door middel van het softwareprogramma Nvivo.

Validiteit gaat over het feit dat de onderzoeker meet wat hij beweert te meten met het onderzoeksinstrument. In dit onderzoek gaat het over de topiclijsten die de effectiviteit van het indiceringsinstrument meten. Deze werden opgesteld op basis van het theoretisch kader, aangevuld met de documentenanalyse. Om de validiteit te verhogen werd er voldoende tijd uitgetrokken voor de dataverzameling om tot de kern van de onderzoeksvraag te komen. Het onderzoeksdoel werd hierbij steeds in het achterhoofd gehouden (Mortelmans, 2013).

Vervolgens wil ethiek tevens de kwaliteit waarborgen (Mortelmans, 2013). Voor afname van elk interview, werd telkens de goedkeuring gevraagd om het gesprek te mogen opnemen om dit later te kunnen verwerken. Daarnaast worden de respondenten niet bij naam vernoemd in dit onderzoek. Er wordt enkel een verwijzing naar de functie gemaakt, wat de anonimiteit verhoogt.

Generaliseerbaarheid is het laatste kwaliteitscriterium. Resultaten uit dit onderzoek moeten transfereerbaar zijn naar de populatie waaruit de steekproef werd gehaald (Mortelmans, 2013). Er dient de nuance gemaakt te worden dat dit onderzoek generaliseerbaarheid niet tot doel heeft aangezien er met een beperkte steekproef wordt gewerkt.

5.3 Data-analyse

Het conceptueel en theoretisch kader dienden als vetrekpunt voor de data-analyse. De data was een combinatie van mondelinge en geschreven bronnen waaruit inzichten werden verworven. Door een uitgebreide registratie van de data, was er voldoende informatie voor het uitvoeren van een goede synthese (Voets, 2019). Hierdoor zijn de gevolgtrekkingen in het onderzoek op een gefundeerde wijze geformuleerd.

5.3.1 Analyse beleidsdocumenten en diepte-interviews

Data-analyse gaat over het schiften, samenvatten en met elkaar in verband brengen van onderzoeksgegevens (Peters, 1995). De verzamelde documenten proberen een objectieve weergave van de effectiviteit te verschaffen. Als onderzoeker is het belangrijk om de betekenissen van diegenen die de documenten produceerden, te reconstrueren (Wester & Peters, 2004). De analyse gebeurde bijgevolg door meerdere lezingen en in functie van de te beantwoorden onderzoeksvragen.

Vervolgens was de letterlijke transcriptie van interviews een eerste belangrijke stap voor het analyseren van deze data. Hoewel het arbeidsintensief is, blijkt het vaak een investering die loont om betere grip op de data te krijgen (Plochg & van Zwieten, s.d.).

De getranscribeerde interviews en verzamelde beleidsdocumenten werden verwerkt in Nvivo, een softwareprogramma voor kwalitatieve analyses. Dit programma biedt de mogelijkheid om het analyseproces te ordenen, te systematiseren en data toegankelijk te maken (Plochg & van Zwieten, s.d.). Allereerst werden alle databronnen geïmporteerd. Op zijn beurt werd alle data geclassificeerd. Er werd hier gekozen voor een classificatie 'interviews' en 'beleidsdocumenten en -rapporten' waarbij het attribuut datum werd toegevoegd. Dit werd gedaan om na te gaan of er verschillende thema's opdoken zowel in de interviews als in de beleidsdocumenten- en rapporten. Vervolgens werden in de classificatie bepaalde onderzoekseenheden van elkaar onderscheiden. Bij de interviews werd gekozen voor de case 'personen'. Attributen die werden toegevoegd om de classificatie te vervolledigen waren 'categorie', 'functie' en 'plaats tewerkstelling'. Bij de beleidsdocumenten werd gekozen voor de case 'organisatie' met als attribuut 'oorsprong'. Deze attributen bieden tijdens de analyse de mogelijkheid om na te gaan of aangehaalde thema's verschillend zijn per categorie, functie of plaats van

tewerkstelling van de geïnterviewde persoon en of de informatie vanuit de interviews verschillend was met informatie vanuit beleidsdocumenten- en rapporten. Dit gaat om data-triangulariteit (Voets, 2019). Door gebruik te maken van verschillende databronnen, werd er vanuit verschillende ooghoeken naar het onderzoek gekeken wat leidt tot een completer beeld. Dit laat toe meer diepgang te geven aan de analyse naast de descriptieve informatie over de dataset (Peters, 1995).

Na het classificeren volgde het coderen van de data waarbij de informatie werd gelabeld en op deze manier een structuur kreeg. Hierbij werd er deductief gecodeerd. De structuur van de topiclijsten gecombineerd met thema's, concepten en ideeën die terug te vinden waren in de literatuur vormden de basis voor de codeboom (zie bijlage 1.2). Vervolgens werd er open gecodeerd. Data van interviews en documenten, de ruwe data, werden hierbij verkend. Fragmenten werden bekeken naar aansluiting op de onderzoeksvraag en probleemstelling, wat zorgde voor een aanvulling van de codeboom. Daarna volgde axiaal coderen, waarbij de codes van het open coderen het uitgangspunt vormden. Er werd nagegaan of de codes samenhangen en er relaties bestonden tussen deze codes. Ten slotte werd er selectief gecodeerd waarin de effectieve kerncodes dienden als antwoord op de onderzoeksvraag (Voets, 2019).

6 Resultaten

In wat volgt, worden de resultaten gerapporteerd die voortkwamen uit de diepte-interviews en documentenanalyse, dit per deelonderzoeksvraag van deze masterproef. Ten eerste zal er worden ingegaan op welke wijze de keuze voor het VDAB-indiceringsinstrument is gemaakt. Ten tweede wordt nagegaan wat de exacte doelstelling van het instrument is. Vervolgens worden de omstandigheden van toepassing in kaart gebracht. Nadien wordt getoetst hoe het VDAB-indiceringsinstrument in de beleidspraktijk wordt ingezet. Tot slot wordt bekeken hoe de doelgroep de doorwerking van het instrument ervaart.

6.1 Beleidskeuze VDAB-indiceringsinstrument

6.1.1 Waarom is het VDAB-indiceringsinstrument ontworpen?

Door te kijken naar de bestaande beleidssituatie kwamen verschillende beleidsproblemen en -noden naar boven die aanleiding gaven tot de ontwikkeling van het VDAB-indiceringsinstrument. In de regeerperiode 2009-2014 werd beslist de sociale economie te herorganiseren (Annouri, 2017). Er werd overgestapt van twee regelgevingen naar één gezamenlijke regelgeving. De voormalige beschutte en sociale werkplaatsen (bw en sw) werden samengevoegd in het maatwerkdecreet. Om afstemming en vereenvoudiging te realiseren, was er nood aan een uniforme inschaling dat een gelijke behandeling garandeerde (Groep Maatwerk, 2015). Voorheen gebeurde de indicering op verschillende manieren (Van Brempt, 2008). Voor 80% van Pmah was dit door middel van attesten die automatisch recht verschaften tot bw. Voor de andere 20% werd gebruik gemaakt van onderzoeken door arbeidsgeneesheren via het multi-elementenadviesverslag (VDAB, s.d.). Toeleiding naar sw gebeurde aan de hand van objectieve voorwaarden, waarvan *“laaggeschoold en vijf jaar werkloos zijn”* de voornaamste waren (Respondent2, Kabinet WSE). Door deze kort door de bocht categoriale aanpak kwamen niet altijd de juiste personen op de juiste plaats terecht. Bovendien waren die criteria redelijk eendimensionaal en gaven ze weinig informatie over het arbeidsmatig functioneren van een persoon (Respondent1a, Departement WSE).

“Ze zochten naar een objectieve manier om de afstand tot de arbeidsmarkt in te schatten. Ook met de bedoeling om de juiste mensen op de juiste werkvloeren te krijgen, wat in het verleden niet altijd zo was omdat men met die objectieve voorwaarden zat. Dat ging over 5 jaar inactiviteit gekoppeld aan een aantal fysieke zaken. Maar daar kwamen vaak mensen terecht die sterker waren.” (Respondent3b, VDAB)

Juridische kaders gaven tevens aanleiding tot de keuze van het indiceringsinstrument. Naast de overstap naar een gezamenlijke regelgeving, is het principe van het maatwerkdecreet om iemand te

ondersteunen in functie van zijn afstand tot de arbeidsmarkt (Homans, 2013). Hiervoor dient een grondige analyse plaats te vinden voordat een persoon dergelijke ondersteuning kan genieten (Respondent1a, Departement WSE).

“De bedoeling was dat iedereen een rugzak kreeg met maatregelen op maat en dat zo in bedrijven kon worden aangeboden. Dat was de oorspronkelijke filosofie. Volgens de specifieke ondersteuningsnood en rendementsverlies dat hij/zij een pakket op maat kreeg.”
(Respondent4, VDAB)

Bovendien haalde minister Homans (2013) aan dat er nood was aan afstemming met de Europese reglementering over de groepsvrijstellingsverordening. Deze creëert de mogelijkheid voor lidstaten om compensatie voor tewerkstelling van werknemers met een handicap te voorzien. Belangrijk hiervoor is de motivatie waarom een bepaalde groep een beperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, iets waar de objectieve criteria van sw niet aan voldeden. Het Departement WSE bevestigt dit ook:

“Daar was eigenlijk een probleem omdat de doelgroep van de sw, zoals die toen omschreven was, niet goed kaderde binnen de staatssteunregels. Dus we hebben eigenlijk de doelgroep van sw ingepast in het staatssteunkader. Dat vereiste dat men op een wetenschappelijke manier, een onderbouwing ging maken van mensen met een arbeidsbeperking in de brede zin van het woord.” (Respondent1b, Departement WSE)

6.1.2 Wie heeft het instrument ontworpen?

Een onderzoek naar beleidsinitiatieven in de sociale economie toont aan dat het Departement WSE de opdracht heeft gegeven aan de VDAB. Zij dienden iets te ontwikkelen om de afstand tot de arbeidsmarkt te meten op basis waarvan toeleiding naar sociale economie mogelijk is (Vandoninc, Brans, Wayenberg & Fobé, s.d.). Interviews en andere beleidsdocumenten bekrachtigen dit eveneens.

“Dit is eigenlijk de opdracht geweest voor de VDAB. Ontwikkel iets waarbij we kunnen aantonen dat mensen problemen hebben en dat er moet aan gewerkt worden. We zijn gestart vanuit het maatwerkdecreet waar de politiek en het Departement WSE de VDAB heeft gevraagd een instrument te zoeken.” (Respondent3a, VDAB)

Beleidsmakers van het kabinet, Departement WSE en VDAB zijn het er allemaal over eens dat de VDAB redelijk autonoom de keuze voor het instrument heeft kunnen maken en dat hierbij geen politieke invloed was. Natuurlijk zijn er overlegmomenten geweest met het departement, maar desondanks kwam de keuze van de VDAB zelf. Het Kabinet WSE heeft echter wel beslist om verder te werken met

ICF en de bepaling van hoeveel problemen iemand moet hebben voor doorverwijzing naar bepaalde werkvormen was een politieke keuze (Annouri, 2017; WSE, s.d.).

“We hebben zelf nooit de lead genomen in dat verhaal. Er is wel overleg geweest en dergelijke. Maar het is een puur VDAB-verhaal. Wij hebben de taak gegeven aan de VDAB. We hebben overleg gehad, geëvalueerd en gezegd wat we niet goed vonden. Maar de volledige uitwerking van ICF was een redelijk autonoom traject binnen VDAB.” (Respondent2, Kabinet WSE)

6.1.3 Totstandkoming VDAB-indiceringsinstrument

Er was nood aan een instrument dat op wetenschappelijke wijze de onderliggende reden van het functioneren ging vatten. Het ICF-model is overkoepelend door te kijken naar het totaal functioneren in relatie met beïnvloedende factoren. Het is de eerste keer dat beïnvloeding van buitenaf wordt toegevoegd en dat participatie aan bod komt. Hierdoor wordt het functioneren op een gelaagde manier bekeken. Er werd eveneens rekening gehouden met doelgroepkenmerken, aangezien de categorieën het functioneren van Pmab in kaart wil brengen (Respondent1b, Departement WSE).

“Bij ons gaat het vooral over de mindset van ICF. Het holistisch denken en inschatten van de werkzoekenden. De mensen hun totaal functioneren. Het gaat niet alleen over ‘ik heb dit en ik heb dat’ en ‘ik kan dit wel en dit niet’. Wij moeten echt duidelijk krijgen wat dat betekent in het functioneren.” (Respondent3b, VDAB)

De VDAB stond zelf in voor het ontwerp van het VDAB-indiceringsinstrument. Ze hebben gedurende een periode van drie jaar een instrument ontwikkeld, in samenwerking met experts, consultants en werkplaatsen in de sector sociale economie (Commissie voor Sociale Economie, 2017). De keuze voor het instrument was gebaseerd op literatuuronderzoek en ervaring. Personen van de VDAB hadden gedurende buitenlandse bezoeken kennis gemaakt met het ICF-model. Bovendien kwam uit de literatuur naar voor dat het ICF-model een krachtig systeem was voor activeringsbegeleiding (Gailly, 2020). Dit onderzoek gebeurde in het kader van een ESF-project voor de ontwikkeling van de Vlaamse Coreset ‘activeringszorg en arbeidsrehabilitatie’. Deze Coreset diende als basis voor de ontwikkeling van de gegevensset ‘Arbeid’ voor de indicering. De VDAB zag het potentieel in om het instrument te gebruiken voor de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart te brengen (Vandoninck et al., s.d.).

“Het was nieuw voor ons. Binnen VDAB was er niemand die ermee werkte en hadden we er zelf geen ervaring mee. Maar we zijn op zoek gegaan naar informatie uit wetenschappelijke literatuur. We hebben ook opleidingen gevolgd. Er zijn collega’s die naar het buitenland zijn geweest om te kijken hoe ze het daar toepassen. Om te zien wat hun valkuilen of moeilijkheden waren, zodanig dat we niet dezelfde fouten zouden maken. Wat wel en niet werkt, dat is internationaal en in verschillende sectoren bekeken.” (Respondent5, VDAB)

Op basis van statistische en empirische informatie werd nagegaan welke categorieën een impact hebben op het arbeidsmatig functioneren en relevant zijn voor arbeidsbemiddeling en -begeleiding (Annouri, 2017; VDAB, 2020). Hierbij werd rekening gehouden met informatie die de VDAB verkrijgt via andere wegen, waardoor bepaalde elementen minder aan bod komen in de categorieën (Respondent4, VDAB).

“Ze hebben het echt moeten ontwikkelen. Ze hebben zich daarbij gebaseerd op ICF en hebben daar vormingen rond gevormd en elementen uitgehaald die noodzakelijk zijn om de afstand tot de arbeidsmarkt te meten.” (Respondent1a, Departement WSE).

Respondenten van het Departement WSE, enkele stafmedewerkers van de VDAB en het kabinet denken dat er een afweging tussen verschillende instrumenten werd gemaakt, maar de VDAB is vrij snel naar het ICF-model gegaan (Respondent2, Kabinet WSE).

“Ik ga ervanuit dat ze enkele opties hebben overwogen en dat ze dan dat voorstel gedaan.”
(Respondent1b, Departement WSE)

Er werd effectief een afweging gemaakt tussen bestaande beleidsinstrumenten binnen de VDAB. Echter, er waren niet veel alternatieven (Respondent5, VDAB).

“We hebben wel vergelijkingen gemaakt met bestaande instrumenten. Er is denk ik vrij snel de beslissing genomen: we gaan het doen vanuit het ICF-denkkader en we gaan zelf een instrument ontwikkelen. We nemen ervaringen zoals het passer-onderzoek mee.”
(Respondent4, VDAB)

Desondanks was er volgens het kabinet favoritisme/voorkeur aanwezig voor het instrument.

“Ik had daarvan gehoord dat er een aantal ‘believers’ van dat instrument waren, maar was dat nu het enige? Ik weet vooral op dat moment dat er twee mensen waren met wie we rond de Ronde Tafels zaten die het instrument hebben vastgepakt. Zij zullen zeker ‘believers’ geweest zijn van dat instrument.” (Respondent2, Kabinet WSE)

6.1.3.1 Beslissen op geïnformeerde wijze

Naast de aanwezigheid van literatuuronderzoek, ervaring en kennis over het instrument (supra), gaven beleidsmakers aan gedurende het keuzeproces rekening gehouden te hebben met de bestaande omstandigheden. De aangehaalde omstandigheden zijn nochtans verschillend. Voor het Departement WSE waren de omstandigheden vooral de nood om in lijn te zijn met de Europese context, de objectieve criteria die in vraag werden gesteld en de overgang naar het maatwerkdecreet (Respondent1a&b, Departement WSE). Binnen de VDAB hebben ze zoveel mogelijk proberen inspelen

op de bestaande beleidssituatie en meegenomen wat kon. Zowel voor maatwerk als LDE wilden ze een instrument dat verklaart waarom iemand niet binnen het NEC kan functioneren. Daarnaast werd rekening gehouden met de formele criteria die golden in LDE, zodat deze terugkwamen in het instrument en er enige afstemming was met LDE-profielen. Bovendien had het ICF-model veel faam en was het internationaal gekend (Respondent4, VDAB). Volgens het kabinet waren de omstandigheden eerder dat uit het indiceringsinstrument diende te blijken dat LDE-profielen sterker zijn en minder ondersteuning nodig hebben, terwijl maatwerkprofielen veel ondersteuning nodig hebben (Respondent2, Kabinet WSE).

Een ander element dat aantoont dat de keuze voor het instrument op een geïnformeerde wijze is genomen, blijkt uit het feit dat er rekening werd gehouden met maatschappelijke effecten. Allereerst werd in het kader van het maatwerkdecreet een reguleringssimpactanalyse uitgevoerd, dat de bedoeling heeft de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving te verbeteren. De categorieën van het indiceringsinstrument zijn hierin mee opgenomen en dus ook afgewogen (Homans, 2013). Bovendien waren legitimiteit en draagvlak voor de VDAB een belangrijk punt. Het ICF-model is breed gedragen in verschillende landen en sectoren en bovendien ontwikkeld door de Wereldgezondheidsorganisatie.

“We kozen ervoor om ICF verder te exploreren omdat het een taal is die ontwikkeld werd door de WHO (niet de minste) en die breed gedragen is door verschillende sectoren.” (Gailly, 2020)

Om legitimiteit te verzekeren hebben bepaalde personen binnen de VDAB een opleiding gevolgd om gecertificeerd ICF-trainer te worden (Respondent3a, VDAB). Daarnaast stond gelijkheid centraal. De indicering dient echt op basis van objectieve kenmerken te gebeuren zodat niet bij de ene persoon drie categorieën gebruikt worden en bij de ander vijf (Respondent4, VDAB).

6.1.3.2 Bezorgdheden en beperkingen

Gedurende het keuzeproces had het kabinet enkele bezorgdheden. Allereerst was het ICF-model afkomstig van de Wereldgezondheidsorganisatie en werd het meestal in een gezondheidscontext geplaatst. De vraag was of het geschikt was om te gebruiken binnen een bemiddelingscontext. Uiteindelijk werd geoordeeld dat het de mogelijkheid biedt om individuen vanuit diverse levensdomeinen in te schalen. Vervolgens bleek dat personen met psychosociale problematieken niet zo makkelijk te vatten waren in een instrument. De bezorgdheid was toen of het VDAB-indiceringsinstrument dit op een goede manier kon (Respondent2, Kabinet WSE). Stafmedewerkers van de VDAB gaven zelf ook aan beperkingen gekend te hebben tijdens de keuze. Er diende consensus te komen rond de categoriekeuze. Het gehele ICF-model bestaat uit 1454 categorieën, daaruit werden 49 categorieën afgetoetst aan dossiers uit de praktijk, werkplaatsen, partners en gebruikers (VDAB,

2020). Na statistisch onderzoek is de VDAB uiteindelijk tot een gegevensset van 43 categorieën gekomen (VDAB, 2015). Er zijn waarschijnlijk nog interessante categorieën, maar de uitvoerbaarheid dient steeds in het achterhoofd gehouden te worden. Dit gold tevens voor de bepaling van de gedragsindicatoren, de vierpuntschaal. Een verfijning van probleemgradaties is niet praktisch.

“We wisten dat er beperkingen waren als we ICF zouden toepassen volgens het boekje. Zoals die probleemgradaties, die verfijning lukt niet. Dat hebben we meegenomen naar de praktische bruikbaarheid.” (Respondent4, VDAB).

6.1.3.3 *Effecten keuze instrument*

Het VDAB-indiceringsinstrument heeft enkele effecten veroorzaakt die niet altijd in rekening zijn genomen gedurende het keuzeproces. Allereerst duurt het te doorlopen traject langer, waardoor de doorlooptijd langer is dan initieel verwacht. Aanvankelijk werd dit op vier uur geschat, terwijl het momenteel varieert tussen de tien en twaalf uur. Op dit moment worden minder klanten geïndiceerd in vergelijking met vroeger (Muyters, 2017). Voor de indicering was er ook nood aan meer personeel, waar een respondent vindt dat hier niet voldoende aan voldaan is (Respondent4, VDAB). Bovendien erkennen VDAB-beleidsmakers een verschuiving naar een zwakkere doelgroep (Annouri, 2017). Oorspronkelijk was dit niet de bedoeling. Het kon wel ingecalculeerd worden doordat sommige personen vroeger op basis van die objectieve criteria onterecht in de sociale economie terechtkwamen.

“De toenmalige mensen van de VDAB zeiden dat het een beleidskeuze was om de zwakkere groepen binnen te laten. Initieel was dit niet de bedoeling. We willen diegene die er nu zitten op een correcte manier inschalen via een nieuw instrument. Ze hebben dus willen aangeven dat het er eigenlijk niet was. Dat de referentiegroep (de vroegere) niet meer overeenkomt met de groep die in aanmerking komt voor collectief maatwerk. Dus dat daar een groep van tussengevallen is.” (Respondent2, Kabinet WSE)

6.1.3.4 *Deelname stakeholders keuzeproces*

Uit gesprekken met alle beleidsmakers en beleidsdocumenten blijkt dat over de ontwikkeling van het instrument een lange periode is gegaan door de veelvuldige afstemming met verschillende stakeholders. De suggesties werden bekeken en beoordeeld naar haalbaarheid. De doelgroep, met name de koepelorganisaties van sw en bw, heeft deelgenomen aan de gesprekken. Het instrument is met hen afgestemd, maar zij hebben niet de keuze voor het instrument gemaakt.

“Op moment dat er sprake was van ICF, is dat ook met hen besproken geweest. Stel dat ze geargumenteerde bezwaren hadden, dan gingen ze een mogelijke rol daarin kunnen hebben gespeeld.” (Respondent1b, Departement WSE)

Beleidsuitvoerders waren tevens betrokken gedurende het keuzeproces. Dit gaat enkel over arbeidshandicapspecialisten. De functie van indiceringsconsulent bestond nog niet voor de inwerkingtreding van het instrument. De bevroagde bemiddelaars waren eveneens niet betrokken. De arbeidshandicapspecialisten geven aan dat de betrokkenheid hen aanzet tot nastreven van de doelstelling. Daarnaast hebben ook stafmedewerkers van de VDAB wetenschappelijk onderzoek gevoerd en diverse opleidingen gevolgd over het instrument (supra).

“Wij zijn als specialist daar ook in betrokken geweest van wat in die ICF moet staan, wat maakt dat iemand toegang krijgt tot sociale economie. Ik vind wel dat het aanzet om die doelstelling na te streven.” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

Adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) bevestigen de stakeholders-betrokkenheid. Hierover waren zij zeer tevreden. Er werden Ronde Tafelgesprekken georganiseerd met de SERV, experts over de materie en relevante stakeholders (SERV, 2014; Homans, 2013).

6.1.3.5 Ex ante beleidsevaluatie

Vooraleer het VDAB-indiceringsinstrument effectief gebruikt werd, vond een ex ante beleidsevaluatie plaats. De evaluatie gebeurde aan de hand van een statistisch onderzoek bij de zittende doelgroep van bw en sw en een controlegroep. Er werd nagegaan of het instrument de vooropgestelde groep bereikte en of er voldoende onderscheid gemaakt kon worden in de zwaarte van problematieken.

“Dit ging vooral over de weging van welke categorieën relevant zijn en welke minder. En als we die categorieën toepassen ten opzichte van de huidige doelgroep die nog met objectieve criteria is toegeleid, hebben we die doelgroep dan gevat of niet. Op basis van dat onderzoek zijn die 43 categorieën bepaald en is ook bepaald welke categorieën het onderscheid maken tussen zwak en sterk.” (Respondent1b, Departement WSE)

Volgens het kabinet is hier een fout gemaakt, wat een verklaring kan bieden voor de toeleiding van een zwakkere doelgroep. Met het onderzoek zelf hadden zij geen probleem, de steekproef en analyse gebeurde op een correcte wijze. De problemen bevonden zich vooral nadien, bij de implementatie. Tijdens het onderzoek gebeurde de inschaling van de zittende doelgroep door werkplekbegeleiders van sw en bw. Op de manier hoe het instrument momenteel wordt gebruikt, worden werkzoekenden die al jaren niet werken door dezelfde weging gehaald en voeren indiceringsconsulenten de indicering uit, in plaats van werkplekbegeleiders. Dit zijn twee variabelen die verschillen van het statistisch onderzoek.

“Dat wil zeggen dat ik als werkplekbegeleider in 2012-2013 een ICF afnam bij zittende werknemers en ik die inschaalde. Maar natuurlijk waren dat geen werkzoekenden, dat waren mensen die al jaren werkten. Die hadden al een structuur. Die zijn dus eigenlijk iets hoger ingeschaald dan ze eigenlijk waren aan het begin van hun tewerkstelling. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn. Maar wat heeft men dan gedaan? Men heeft een indiceringsconsulent volgens diezelfde weging en zelfde norm van zittende werknemer, een werkzoekende laten inschalen.” (Respondent2, Kabinet WSE)

Uit de beleidsevaluatie bleek dat de vooropgestelde groep, effectief bereikt wordt met het instrument (Respondent5, VDAB). Echter, er kwam naar voor dat er steeds overlap tussen de doelgroep van maatwerk, LDE en NEC zal zijn.

“Vanuit dat statistisch onderzoek was duidelijk dat je geen exacte cesuren kan aanleggen van tot hier is groep maatwerk en hier begint groep LDE en daar NEC. Je hebt een overlap tussen de groep.” (Respondent4, VDAB).

6.2 Beleidsdoelstelling VDAB-indiceringsinstrument

Het VDAB-indiceringsinstrument wil onderzoeken of iemand erkent kan worden als Pmab. Met andere woorden wordt de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart gebracht. Wanneer deze afstand aanwezig is, wordt het recht op een maatregel en het passende WOP-pakket bepaald zodanig dat een duurzame tewerkstelling gegarandeerd kan worden. Dit alles gaat uit van een meer individuele benadering in plaats van de vroegere doelgroepcriteria. Het VDAB-indiceringsinstrument dient als middel om werk en ondersteuning op maat aan te bieden dat gekoppeld is aan de afstand tot de arbeidsmarkt die de persoon in kwestie heeft (Claes, 2013; VDAB, 2015; VDAB, 2020).

6.2.1 Bepaling beleidsdoelstelling

Volgens het Departement WSE werd deze doelstelling bepaald op basis van een generieke doelstelling binnen het kader van het activeringsbeleid: zo veel mogelijk personen aan het werk krijgen. Dat was de strategische doelstelling. Daarvan werd de operationele doelstelling afgeleid, het uitbouwen van collectief maatwerk om mensen ondersteuning te geven in de vorm van een loon- en ondersteuningspremie. Het indiceringsinstrument helpt om dit in kaart te brengen en op deze manier de doelstelling te behalen.

“Dat indiceringsinstrument is een middel om te bepalen wat de hoogte is van die loon- en ondersteuningspremie zodat de persoon binnen collectief maatwerk aan de slag kan. En op die manier gaan we de strategische doelstelling bereiken om zoveel mogelijk mensen aan de slag

te krijgen. Dat indiceringsinstrument is geen doel op zich. Het is een middel om een hoger strategische, operationele doelstelling te bereiken.” (Respondent1b, Departement WSE)

Daarnaast werd een afweging gemaakt tussen middelen en doelen. Er was nood aan een instrument ter bepaling van de ondersteuningsnood van Pmab, wat haalbaar bleek mits aanwerving van indiceringsconsulenten. Daarnaast is er besloten de routing van Pmah met de automatische rechten te behouden, ondanks in een ideale wereld iedereen geïndiceerd moet worden (Respondent4, VDAB). Tot slot werd ook gekeken naar de passendheid binnen de context van de VDAB (Respondent1b, Departement WSE). Hun missie is om arbeidsbemiddeling, begeleiding en opleiding te voorzien met het oog op een duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt (VDAB, s.d.).

6.2.2 Duidelijke beleidsdoelstelling

Verschillende respondenten zoals bemiddelaars, arbeidshandicapspecialisten, VDAB-stafmedewerkers en het kabinet vinden de doelstelling duidelijk, specifiek en uitdagend. Het kabinet stelt wel in vraag of het tot op heden nog steeds voor iedereen duidelijk is.

“Voor mij is die doelstelling duidelijk. Of die nu nog voor iedereen even duidelijk is, dat weet ik niet. Wat wij toen wilden was een ticket geven en de hoogte van de rugzak bepalen. Voor mij was dat toen heel duidelijk.” (Respondent2, Kabinet WSE)

“Ja, specifiek en uitdagend. Uitdagend is ze alleszins.” (Respondent4, VDAB)

Anderen geven aan dat ze te ambitieus is en het niet realistisch is om de exacte afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen.

“Ze is zeer ambitieus. Het is ook denk ik niet realistisch om 100% die afstand te meten. Dus op het einde van de rit is het een proxy om de afstand te meten. Maar het is wel beter dan de objectieve criteria.” (Respondent1a, Departement WSE)

6.2.3 Matching VDAB-indiceringsinstrument en beleidsdoelstelling

Is er samenhang, consistentie en congruentie tussen het indiceringsinstrument en de beleidsdoelstelling? De matching tussen instrument en doelstelling gebeurde op een objectieve wijze door statistische onderzoeken. Er werd zowel aan beleidsmakers, beleidsuitvoerders als de doelgroep gevraagd of zij vinden dat er een match is. De bevraagde beleidsmakers vinden dat er een goede match is. De uitvoerders vinden dat er een goed beeld wordt verkregen van de persoon, op voorwaarde dat het instrument goed ingevuld is. Wel geven sommigen aan dat alles kan verbeteren of veranderen.

“Goh ja, ik denk van wel. Maar natuurlijk alles kan verbeteren of veranderen. Het is natuurlijk... Match dat... In zekere zin denk ik van wel.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

Binnen de doelgroep waren de meningen meer uiteenlopend. Er werd aangegeven dat het steeds beter en fijner kan. Er was zelfs een maatwerkbedrijf dat geen antwoord op deze vraag kon geven, door een gebrek aan kennis over de doelstelling (Respondent14, maatwerkbedrijf).

“Je kan altijd beter en fijner. Maar als je effectief het recht op arbeid wil realiseren voor iedereen die niet op een normale manier kan meedraaien in het NEC, dan spreken we niet over 10.000 mensen die nu het genoeg hebben gehad om het indiceringsinstrument op hen toegepast te zien. Maar dan spreken we misschien over 250.000 mensen in Vlaanderen die eigenlijk een indicering verdienen. En dan denk ik dat je niet naar een nog complexer systeem moet gaan.” (Respondent15, koepelorganisatie).

6.2.4 Ingebouwde prikkels in het instrument ter behaling beleidsdoelstelling

Zowel respondenten van het kabinet, Departement WSE als VDAB zijn het erover eens dat de categorieën en scores elementen zijn die bijdragen tot het behalen van de beleidsdoelstelling. Daarnaast gaven andere respondenten alternatieve redenen. Tijdens het invullen van het instrument dienen kwaliteitscriteria en richtlijnen in acht genomen te worden. Deze gaan onder andere over het gebruik maken van concrete voorbeelden voor de motivatie, geen strafrechtelijke informatie wegschrijven, het beoordelen van het actueel functioneren, het bevragen van bronnen, etc. (VDAB, 2020). Dit zijn volgens een arbeidshandicapspecialist ook ingebouwde prikkels ter behaling van de doelstelling (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Bovendien worden bepaalde categorieën bevraagd die anders niet bevraagd zouden worden, waardoor een totaler beeld over het functioneren gecreëerd wordt (Respondent5, VDAB). Daarnaast wil het getrapte systeem de objectiviteit waarborgen. De arbeidshandicapspecialist controleert en bekrachtigd eventueel het geformuleerde advies van de indiceringsconsulenten (Commissie voor Sociale Economie, 2017). Wanneer dit niet aan de eisen voldoet, zal het advies afgekeurd worden en komt het terug bij de indiceringsconsulent. Dit is een vorm van dwang dat het instrument bevat (Respondent4, VDAB). Tot slot worden volgens het Departement WSE bemiddelaars aangezet doelgroepwerknemers de juiste ondersteuning te geven en toe te leiden naar de juiste maatregelen. Dit laatste gaat minder over het instrument zelf, maar eerder over de werking van de VDAB (Respondent1a, Departement WSE). Ondanks al deze prikkels geeft een respondent aan gebrek te hebben aan kwaliteitscontroles of iedereen het instrument goed gebruikt.

“Ik denk wat we binnen VDAB een beetje missen, is een kwaliteitscontrole of iedereen het instrument goed gebruikt. Ik doe mijn best, maar misschien is mijn collega sneller tevreden. En als hij zijn advies maatwerk krijgt, is hij ook tevreden hé. Maar ik ga misschien meer uitspitten

en doorvragen waardoor ik meer tijd kwijt ben, maar mijn eindverslag wel uitgebreider is.”
(Respondent5, VDAB)

6.3 Omstandigheden toepassing VDAB-indiceringsinstrument

Het VDAB-indiceringsinstrument wordt gebruikt om zowel de toegang naar maatwerk als LDE te bepalen. Ondanks de verschillende omstandigheden, wordt hetzelfde instrument ingezet om het functioneren in kaart te brengen en de passende ondersteuning te bepalen.

“Op zich gaat het vooral over het functioneren. ICF wordt ook gebruikt voor voortrajecten, VOP, niet-toeleidbaar, enz. Het zijn zaken die voor iedere persoon belangrijk zijn in functie van de arbeid.” (Respondent5, VDAB)

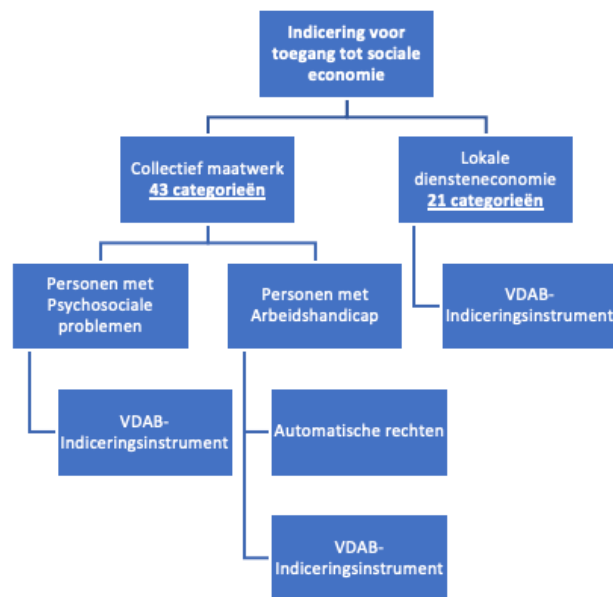
Niettegenstaande dat de scoring en wijze van invullen hetzelfde is, zijn er toch enkele verschillen. Sinds oktober 2019 dienen voor een LDE-profiel 21 categorieën gescoord te worden in plaats van de 43 voor een maatwerkprofiel (VDAB, 2019). Daarvoor ging het tevens om een scoring van 43 categorieën. Het zijn nog steeds dezelfde categorieën als maatwerk, maar enkele zijn weggelaten (Respondent3b, VDAB). Die 22 andere categorieën kwamen nauwelijks aanbod bij LDE-profielen (Respondent1a, Departement WSE). Het was de bedoeling om meer personen een LDE-ticket te geven zonder een verandering van doelgroep te veroorzaken. Een LDE-traject duurt vijf jaar en het statuut bestaat sinds 2015. Door de vijfjaarlijkse doorstroomevaluaties, komen in 2020 vele vacatures open te staan waardoor de VDAB is gaan kijken hoe ze meer mensen een LDE-ticket kunnen geven. Het bleek dat de scoring van 43 categorieën een drempel was om de indiceringsprocedure op te starten. Door middel van statistisch onderzoek is bekeken welke categorieën noodzakelijk zijn om een LDE-profiel te kunnen onderscheiden van een maatwerkprofiel en NEC-profiel (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Eveneens zijn de toegangscriteria voor LDE soepeler dan die voor maatwerk omdat dit over andere profielen gaat, sterkere (Respondent10, arbeidshandicapspecialist). Dit alles maakt het voor indiceringsconsulenten toegankelijker en geeft hen minder werk (Respondent5, VDAB). De meningen over dit laatste zijn echter verschillend over de indiceringsconsulenten.

“Vroeger was het volledig. Nu mogen we ons beperken tot 21 categorieën, maar dat is de theorie. Soms weet je niet waar je gaat uitkomen. Soms weet je niet of het maatwerk of LDE gaat zijn en dan moet je toch het hele verhaal horen en de bevraging doen van je bronnen en bijna een volledige ICF invullen.” (Respondent7, indiceringsconsulent)

“Ik denk eigenlijk dat de vermindering bij LDE een goede zaak is. Ze zeggen dat je nog mag aanvullen wat van belang is. Eigenlijk vind ik dat niet zo slecht. Want er waren bepaalde categorieën waarvan je dacht dat ze geen rol speelden.” (Respondent8, indiceringsconsulent)

Het bepalen van toegang tot collectief maatwerk is ook verschillend. Er is een routing met automatische rechten en een routing met het VDAB-indiceringsinstrument. Dit komt door gebrek aan capaciteit om iedereen te indiceren (Respondent4, VDAB).

Onderstaand schema vat de indicering voor toegang naar collectief maatwerk en LDE samen.



Figuur 5 Overzicht verschillende toepassing

6.4 Beleidsuitvoering

6.4.1 Toepassing VDAB-indiceringsinstrument

Wanneer wordt beslist om het VDAB-indiceringsinstrument in de beleidspraktijk toe te passen? Het zijn de bemiddelaars die de eerste stap naar indicering zetten. Zij krijgen verwijzingen van werkzoekenden (Respondent3b, VDAB). Bemiddelaars gaan na waarom iemand niet aan het werk is door het invullen van een inschattingslijst dat het vermoeden van ondersteuning vastlegt. Deze lijst is gebaseerd op de categorieën van de gegevensset. Zij vullen geen definitief indiceringsinstrument in, maar doen de voorbereiding. Wanneer blijkt dat de werkloosheid te maken heeft met de afstand tot de arbeidsmarkt en de persoon geen automatisch recht heeft, volgt een doorverwijzing naar de dienst gespecialiseerde screening om een indicering uit te voeren (Muytters, 2017). Het gebeurt steeds vanuit dit standpunt. Personen waarbij de bemiddeling vlot verloopt worden bijgevolg niet doorverwezen voor indicering (Respondent5, VDAB).

“Wij maken een inschatting of het een profiel NEC of sociale economie is. Dan gaan wij ICF al een beetje invullen naar medische of psychische stabiliteit bijvoorbeeld. Of er een hunkering is, economische problematiek, enz. Maar wij doen niet de volledige ICF-rapportering.”
(Respondent12a, bemiddelaar)

Tussen de geïnterviewde bemiddelaars blijkt een verschil in toepassing van het instrument te zijn. Sommigen laten de klant een klantenversie invullen waarin de categorieën makkelijker omschreven staan, anderen niet. Meestal komt de klant een paar keer op gesprek, vooraleer een beslissing tot indicering wordt genomen. Daarnaast blijkt dat sommigen steeds dezelfde categorieën invullen, de makkelijkere. De moeilijker categorieën laten ze links liggen. De bevraagde bemiddelaars vermelden wel dat het een individuele benadering is en benadrukken nogmaals dat ze geen volledig ICF moeten invullen.

“Ik moet zeggen, ik vul die ICF nooit in met de klant erbij. Als ik die ICF invul, is dat altijd het resultaat van verschillende gesprekken. Als ik met een klant in gesprek ben, heb ik die ICF niet in mijn achterhoofd.” (Respondent12b, bemiddelaar)

Vervolgens voeren indiceringsconsulenten de indicering uit wanneer ze een aanvraag tot sociale economie ontvangen van bemiddelaars. Het VDAB-indiceringsinstrument dient hierbij om de aanvraag te ondersteunen en uiteindelijk een advies te formuleren. Het gaat over het bepalen van de plaats op de participatieladder waarbij wordt nagegaan welke vorm van arbeid de persoon kan uitvoeren (zie bijlage 1.3). Tewerkstelling in het NEC wordt hierbij als referentiekader gebruikt (VDAB, 2020). Adviezen kunnen gaan om maatwerk, LDE, arbeidszorg, etc. Consulenten voeren een gesprek met de klant en proberen zo goed mogelijk de categorieën in te vullen, te scoren en tot conclusies te komen in functie van het advies. Ze noteren alle zaken die verband houden met het arbeidsmatig functioneren. Naast elementen uit het gesprek, beoordelen indiceringsconsulenten ook non-verbale elementen zoals het op tijd komen en uiterlijk van de klant (VDAB, 2020). Bovendien moeten consulenten bronnen bevragen, bijvoorbeeld het opvragen van oude stageverslagen, opbellen van vroegere werkgevers of informatie van opleidingscentra. Dit wordt gedaan omdat indiceringsconsulenten alles wat ze waarnemen, moeten objectiveren en staven (Respondent3b, VDAB).

“ICF wordt gebruikt bij aanvragen die we binnenkrijgen: aanvragen LDE, aanvragen maatwerk, enz. Dus allemaal in het kader van sociale economie. Waarbij het instrument gebruikt wordt om een beoordeling te maken of dat de persoon inderdaad in aanmerking komt voor dergelijk ticket.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

De bevroagde indiceringsconsulenten hanteren, net zoals de bemiddelaars, het instrument op een licht verschillende manier. Er zijn consulenten die klantenversies gebruiken, die een gesprek voeren door categorie per categorie te overlopen of eerst bronnen bevrage om nadien een gesprek te laten plaatsvinden waarin gerichte vragen aan bod komen. Tevens wordt aangehaald dat iedereen zijn eigen weg dient te vinden (Respondent8, indiceringsconsulent).

“Je zou inderdaad je instrument voor je kunnen hebben en categorie per categorie overlopen, maar zo werk ik niet. Ik doe een gewoon gesprek. Ik vraag eerst waarom hij/zij zelf denkt gebruik te moeten maken van sociale economie en dan hoor ik direct een aantal problemen. Op basis daarvan doe ik een gewoon gesprek met gerichte vragen tussendoor.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

Het is belangrijk dat indiceringsconsulenten hun perceptie over klanten aan de kant plaatsen gedurende het gesprek om inkleuring van informatie te vermijden. Indiceringsconsulenten krijgen hiervoor training zodanig dat ze zich ervan bewust worden hoeveel informatie ze onbewust inkleuren. Bovendien stelt een kwaliteitscriterium dat er nooit vermoedens neergeschreven mogen worden. Het moet altijd gaan om objectiveerbare feiten zodat minder informatie wordt gekleurd naar bepaalde richtingen (VDAB, 2020). Desondanks kan het voorvallen, maar dan is het met de beste intenties.

“Naar mijn gevoel vind ik dat goed meevallen. Ik denk het enige waar we tegen botsen is dat sommige dingen wat gekleurd zijn maar dat is dan met de beste intenties. Als we dan in overleg gaan, wordt dat wel duidelijk wat het is en of het wel of niet een probleem is.” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

De consulenten geven zelf aan zich niet te laten leiden door de klant. De categorieën worden niet zodanig ingevuld dat een persoon recht op sociale economie zou verkrijgen. Ze geven aan voldoende professionele mensenkennis te hebben om dit achterwege te laten. Informatie verdraaien of het verhaal aandikken is iets wat ze niet doen.

“Het voordeel is dat we moeten luisteren. Wij zijn geen bemiddelaar die moet zeggen welke rechten en plichten je hebt. Wij moeten geen oordeel uitspreken. Wij moeten gewoon alles wat ze zeggen laten binnenkomen en je checkt dat met u bronnen.” (Respondent7, indiceringsconsulent)

Wanneer indiceringsconsulenten hun advies geformuleerd hebben, volgt de bekrachtiging van dit advies door de arbeidshandicapspecialist/psycholoog arbeidsbeperking. Een indicatie als Pmab bij de indicering, betekent nog niet dat de persoon rechten heeft verkregen (Homans, 2018). De

arbeidshandicapspecialist beoordeelt het afgewerkte product van de indiceringsconsulent en kent op basis daarvan het recht en WOP-pakket toe. Het is de taak van de specialist erover te waken de juiste doelgroep naar sociale economie toe te leiden. Wanneer bepaalde elementen niet duidelijk of onvoldoende zijn aan de kwaliteitscriteria, wordt het advies niet bekrachtigd. In overleg met de indiceringsconsulent zal gevraagd worden bepaalde zaken meer te verduidelijken, waarbij de consulent op zoek gaat naar extra bronnen en informatie om het advies te staven. De specialisten zien de klant niet om de objectiviteit te garanderen, waardoor de kwaliteitscriteria alleen maar meer belang kennen. Dit moet vermijden dat ze zich laten leiden door medeleven (Respondent10, arbeidshandicapspecialist). Echter, dit is niet altijd onoverkomelijk volgens hen.

“Wij zien enkel de droge versie op papier. Dus wanneer dat allemaal niet concreet geschreven is, wordt dat voor ons heel moeilijk om een correct beeld van die klant te vormen.”
(Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

“Wij zijn ook mensen. Wij hebben ook goede en slechte dagen en wij proberen dat zoveel mogelijk af te stemmen. Maar ik denk dat je dat nooit exact 100% gaat krijgen zolang het door mensen wordt ingevuld.” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

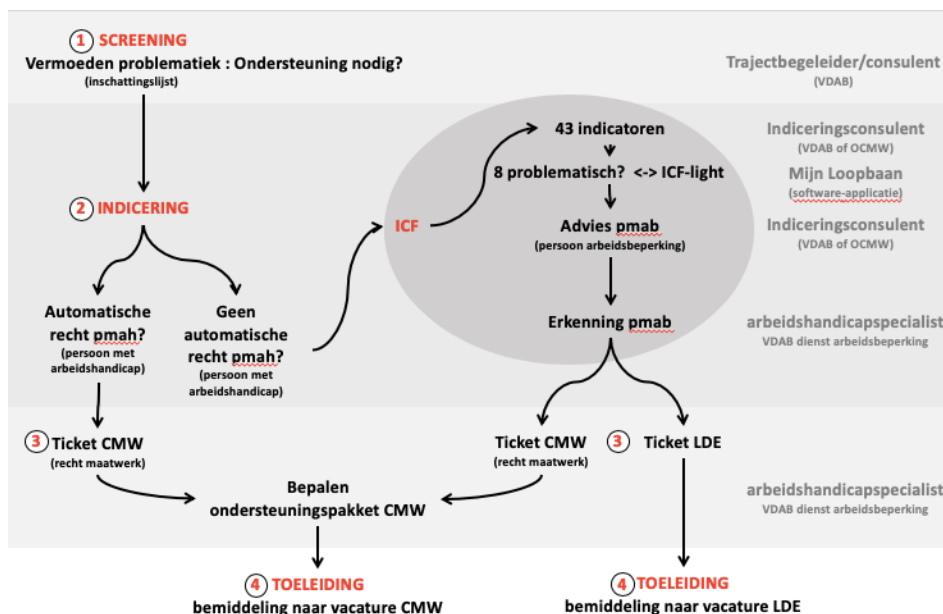
De bepaling van het WOP-pakket gebeurt door te kijken naar elf categorieën over arbeidsmatige zelfredzaamheid. Wanneer er op vijf van deze elf categorieën een probleem is, heeft de persoon recht op een hoge WOP (60% loonpremie en hoge begeleiding). Het onderscheid tussen een maatwerk en LDE-profiel wordt gemaakt door te kijken naar groepen van categorieën. De cluster ontwikkelingsvaardigheden bevat de categorieën inzicht, cognitieve flexibiliteit en ontwikkelingsvaardigheden. Deze zijn belangrijk om op termijn richting NEC te kunnen gaan. Een LDE-profiel mag op deze cluster geen ernstig problemen scoren, wel een licht probleem. Bij een LDE-profiel wordt namelijk de vraag gesteld of de persoon binnen vijf jaar kan doorstromen naar het NEC. Wanneer dit niet het geval is, gaat het om een maatwerkprofiel. De regelgeving voor toegang tot collectief maatwerk is strenger. Er dient op alle clusters een probleem te zijn, wanneer dit niet het geval is krijgt de persoon zijn ticket niet. Als een persoon bijvoorbeeld fysiek grote problemen heeft, maar op de andere clusters geen probleem scoort waardoor de persoon dus niet voldoende begeleidingsnood heeft, zal deze geen toegang verkrijgen tot collectief maatwerk.

“Voor maatwerk zijn dat veel zwakkere profielen dan LDE. Daar is veel meer aan de hand. Daar moet veel meer rendementsverlies zijn en een hogere begeleidingsnood. En dat moet allemaal gestaafd worden met ICF” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

Koepelorganisaties Groep Maatwerk en Herwin stellen zich echter vragen over de manier waarop beslist wordt bepaalde maatregelen toe te kennen aan doelgroepmedewerkers. Doelgroepwerknemers die via automatische rechten toegeleid worden hebben recht op een WOP-pakket van 45midden of 60hoog. Terwijl dit bij geïndiceerde personen 45hoog of 60hoog is (Homans, 2018).

“Voor mij is het niet altijd duidelijk hoe zij dat onderscheid maken op basis van die ICF. Dat lijkt mij niet evident omdat er zoveel maatregelen zijn.” (Respondent13, koepelorganisatie)

Bovenstaand procesverloop is samengevat in volgend figuur:



Figuur 6 Procesverloop indicering

Zowel beleidsmakers van het departement als van de VDAB denken dat het instrument gehanteerd wordt zoals zij voor ogen hadden gedurende het beleidsontwerp. Echter, in de beleidspraktijk worden nog andere instrumenten gebruikt om informatie te verkrijgen over het arbeidsmatig functioneren, bijvoorbeeld via psychologische testings, assessments of stages. Dit laat toe problemen te objectiveren. De verkregen informatie hiervan wordt weggeschreven in het VDAB-indiceringsinstrument. Daarentegen zijn nog niet alle instrumenten volledig afgestemd op het indiceringsinstrument (Respondent4, VDAB).

“Wij gebruiken sowieso nog andere instrumenten. Er is nog psychologische testing, stage, assessment, enz. ICF is op zich niet het enige instrument. Dat wordt allemaal samengebundeld. Maar dat betekent niet dat we bij iedereen altijd die extra testings nog gaan doen. We doen dat enkel als we niet voldoende informatie hebben over de persoon.” (Respondent5, VDAB)

6.4.2 Elementen correcte toepassing instrument

Weten beleidsuitvoerders waarvoor het beleid en doelstelling staan? VDAB-beleidsmakers halen aan dat de doelstelling, voor iedereen die met het instrument werkt, duidelijk is door de uitgebreide informatiecampagnes bij de introductie van het instrument (Respondent 2a, VDAB; Respondent4, VDAB). Om de proef op de som te nemen werd aan elke beleidsuitvoerder gevraagd wat ze verstaan onder de doelstelling van het instrument. De meesten gaven aan dat het op een uniforme wijze het functioneren van een persoon in kaart brengen is om de rechten en ondersteuning te kunnen bepalen. Niettegenstaande gaven een indiceringsconsulent en detentieconsulent een andere doelstelling, die er indirect verband met houdt.

“Het is een verslaggeving, een communicatiemiddel om te communiceren over die persoon ten opzichte van andere personen. (...) Ik denk daar eigenlijk niet meer over na. Het is gewoon een middel om mijn advies te kunnen geven. (...) Die afstand tot de arbeidsmarkt zit altijd in u hoofd, maar bewust ben ik daar niet met bezig.” (Respondent7, indiceringsconsulent)

“Ik vermoed een betere toeleiding naar het systeem omdat ze merkten dat het vroeger niet zo goed werkte.” (Respondent9, detentieconsulent)

Dezelfde vraag werd tevens gesteld aan de doelgroep. Eén respondent kon hier geen antwoord op geven wegens gebrek aan kennis over de doelstelling (Respondent14, maatwerkbedrijf). De anderen gaven een antwoord dat in lijn lag met de definitie. Koepelorganisatie Herwin deed een bevraging bij zijn leden, waaruit bleek dat sommigen de VDAB een zwarte doos vinden. Ze weten niet wat er gebeurt. Terwijl andere bevroegde werkplaatsen wel kennis hebben van het indiceringsinstrument. Ze weten dat de VDAB bevragingen van bronnen doet en het functioneren in kaart wil brengen (Respondent16, maatwerkafdeling).

“Op dat ICF hebben we zicht. Maar we hebben geen zicht op hoe de VDAB beslist: er is een vermoeden van.” (Respondent15, koepelorganisatie)

Echter, de kennis over het beleid is meer verdeeld over de beleidsuitvoerders. Enerzijds zijn er die vinden voldoende kennis daarover te hebben en dat wijzigingen goed gecommuniceerd worden. Anderzijds weten anderen niet goed wat de intentie met het instrument naar de toekomst is.

Kunnen beleidsuitvoerders het instrument op een goede wijze toepassen? Iedereen die met het instrument werkt krijgt een opleiding, bestaande uit een theoretisch en praktisch gedeelte gevolgd door een examen (VDAB, 2020). Onderzoek toont aan dat vaardigheden omtrent indicering zijn toegenomen in vergelijking met de opstart van het indiceringsinstrument (Muyters, 2017).

Desondanks halen diverse uitvoerders aan dat de VDAB nog meer moet inzetten op coaching van kwaliteit en ondersteuning gedurende de uitvoering, want dit ligt nu stil. Eens je begint te werken met het instrument is er bijna geen ondersteuning meer (Respondent8, indiceringsconsulent). Het is vooral van belang voor OCMW-indiceringsconsulenten, daar zijn het vaak “Chinese vrijwilligers” die geen vragen kunnen stellen aan collega’s. Zij zijn op hetzelfde moment bemiddelaar en indiceringsconsulent, terwijl deze taken binnen de VDAB gescheiden zijn. Dit is volgens een arbeidshandicapspecialist duidelijk te merken in de kwaliteit van hun adviezen (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Echter, een onderzoek uit 2016 toonde aan dat de VDAB inzet op coaching, maar dit is natuurlijk al enkele jaren geleden (VDAB, 2017). Daarnaast moet volgens de respondenten meer ingezet worden op gesprek- en schrijftechnieken aangezien deze kunnen verschillen tussen personen.

“Ik vind wel dat de consulenten op dit moment te weinig coaching krijgen doordat dit stilgelegd heeft. Daardoor vind ik dat de uitvoerders in de kou hebben gestaan, zeker de mensen van het OCMW. Je voelt dat ze daar een beetje achterlopen omdat ze het gewoon minder gebruiken dan wij binnen de VDAB.” (Respondent8, indiceringsconsulent)

Als ondersteuning zijn er casebesprekingen voor indiceringsconsulenten. In bespreking met diverse collega’s worden dossiers besproken waarbij het moeilijker is om adviezen te formuleren. Alle bevroegde consulenten ervaren dit als nuttig. In het begin van het indiceringsinstrument hadden indiceringsconsulenten ook interviews om onderscheid te maken tussen diverse categorieën die op elkaar lijken. Op die manier is een licht probleem hetzelfde voor iedereen en is het niet voor de een licht en voor de ander een ernstig. Er is vraag om dit opnieuw op te starten (Respondent7, indiceringsconsulent). Voor arbeidshandicapspecialisten bestaan er maandelijkse interviews om ervoor te zorgen dat iedereen op dezelfde lijn blijft en niet verzeilt geraakt in eigen gewoontes. Ze ervaren dit als belangrijk om ervoor te zorgen dat iedereen dezelfde verwachtingen krijgt naar objectiviteit, concreetheid, etc. (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Bemiddelaars geven aan geen interviews te hebben (Respondent12a, bemiddelaar). Andere vormen van ondersteuning zijn nog een mailbox voor vragen en Intranet (Respondent8, indiceringsconsulent; VDAB, 2020).

Willen beleidsuitvoerders het instrument op een goede manier toepassen? Verschillende respondenten geven aan dat er altijd voor- en tegenstanders zijn. Sommigen vonden het vorige instrument, het multi-elementenadviesverslag, beter omdat toen een verslag werd geschreven met een verhaal van de klant en niet alles in aparte categorieën ondergebracht diende te worden.

Respondenten geven aan dat het indiceringsinstrument iets is dat je gewoon moet worden. Hoe meer je het gebruikt, hoe beter het gaat (Respondent6, indiceringsconsulent).

“Ik denk dat er draagvlak is over het functioneren in kaart te brengen. Maar het volledige instrument is 43 categorieën, daar wordt wel eens over gepuift volgens mij.” (Respondent8, indiceringsconsulent)

Indiceringsconsulenten geven aan dat het vooral moeilijk was om het instrument bij de bemiddelaars te introduceren (Respondent5, VDAB). Bevraagde bemiddelaars geven aan niet zonder het instrument te kunnen om personen in te schatten, maar het was in het begin wat zoeken voor hen (Respondent12, bemiddelaar).

Moeten beleidsuitvoerders het instrument op een goede manier toepassen? Gedurende de indicering beschikken indiceringsconsulenten over keuzevrijheid. In het verleden heeft dit voor problemen gezorgd bij toeleiding naar LDE, wat zorgde voor een aanpassing van die keuzevrijheid. Vroeger werden sommige profielen die voldeden aan de criteria van LDE, niet toegeleid naar de maatregel. De consulent mag dit nu niet meer ‘overrulen’ en moet advies LDE geven. Wanneer de scores aanduiden dat de persoon geen advies LDE zou krijgen, maar de indiceringsconsulent dat wel vindt op basis van andere elementen in het dossier, mag de consulent wel een advies LDE geven (Commissievergadering, 2017). Tijdens de uitvoering hebben ze dus een bepaalde mate van autonomie, desondanks volgt nadien een controle door de arbeidshandicapspecialist. De bekrachtiging van het advies door arbeidshandicapspecialisten ervaren indiceringsconsulenten niet echt als controle/toezicht, eerder als hulp om goede adviezen af te leveren.

“Zij bekrachtigen uiteindelijk je advies. Ze controleren ook iedere categorie of de argumentering en quoterings juist is. En soms kan het zijn dat je een advies terugkrijgt omdat ze vinden dat iets niet voldoende geargumenterd is.” (Respondent7, indiceringsconsulent)

6.4.3 Beïnvloedende factoren gedurende beleidsuitvoering

Persoonlijke kenmerken kunnen enerzijds zorgen voor verschillende beleidstoepassingen, anderzijds voor de wil om beleidsdoelstellingen te behalen (supra). Bij het VDAB-indiceringsinstrument gaat dit onder andere over het doorzettingsvermogen, de schrijfstijl en het hebben van vooroordelen over een persoon.

“Niet iedereen schrijft even vlot of vloeiend, waardoor je verschillen ziet tussen ICF’en.” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

“Maar als ik overtuigd ben van iets en ik krijg mijn advies terug omdat de persoon niet in aanmerking komt, dan ga ik nogmaals een motivatie uitschrijven waarom ik vind dat die persoon in aanmerking komt.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

“Het is niet omdat wij iets als evident beschouwen... We moeten daar rekening met houden. Wat ik misschien zie als een licht probleem, vind jij misschien een ernstig probleem.” (Respondent9, detentieconsulent)

Zowel indiceringsconsulenten als arbeidshandicapspecialisten geven aan het instrument niet bewust anders toe te passen bij bepaalde doelgroepen, waardoor klantenkenmerken weinig invloed hebben tijdens de beleidsuitvoering. Arbeidshandicapspecialisten waken hierop door middel van intervisie en centrale weging (Respondent1b, Departement WSE). De manier van vraagstelling en gesprek worden wel aangepast bij bepaalde doelgroepen. Er wordt wel steeds een gelijke behandeling nagestreefd waardoor de plaats van indicering geen rol speelt (Respondent5, VDAB). Een indicering in Gent zou hetzelfde resultaat moeten opleveren als een indicering in Antwerpen. De VDAB hamert echt op een gelijke behandeling met het instrument. Het blijft echter een streven naar, aangezien het mensen zijn die het instrument invullen (Respondent8, indiceringsconsulent). Een VDAB-beleidsmaker vermeldt dat het instrument zowel met moeilijkere als makkelijkere personen kan omgaan, aangezien het arbeidsmatig functioneren van iedereen in kaart kan brengen en niet enkel van Pmab (Respondent4, VDAB). Toch is de indicering iets moeilijker bij anderstaligen, detentieprofielen en personen met weinig zelfinzicht. Bij anderstaligen is vaak de vraag of de persoon het niet kan doordat hij de opdracht niet begreep of doordat hij de opdracht niet kon uitvoeren (Respondent10, arbeidshandicapspecialist). Bij detentieprofielen mag geen strafrechtelijke informatie weggeschreven worden (Respondent9, detentieconsulent). Voor deze groepen worden vaak assessments uitgevoerd om toch bepaalde informatie te verkrijgen. Lokale diensteneconomiebedrijven ervaren eveneens moeilijkheden met deze doelgroepen en vragen zich af hoe de indicering wordt uitgevoerd (Respondent17, lokale diensteneconomiebedrijf).

“Anderstaligen zijn soms heel moeilijk te indiceren. Als je een gesprek hebt voor indicering, dat gaat vrij diep. En als iemand zijn taal niet goed kan, is het niet makkelijk om de essentie te krijgen van de moeilijkheid.” (Respondent11, arbeidshandicapspecialist)

Het ervaren van druk kan ertoe leiden dat consulenten niet altijd de mogelijkheid hebben om op elke individuele case een antwoord te bieden (supra). Zoals eerder vermeld is de doorlooptijd van de dossiers langer dan verwacht, maar bevraagde consulenten ervaren het verminderen hiervan niet als

druk. Dikwijls is het afhankelijk van externe factoren zoals het opvragen van attesten, de klant die niet opdaagt op de afspraak, het maken van een nieuwe afspraak, etc. Daarnaast dienen bepaalde cijfers behaald te worden, maar dit wordt eveneens niet als druk ervaren. Kwaliteit is belangrijker (Respondent8, indiceringsconsulent). Sommige maatwerkbedrijven vermoeden dat deze druk wel aanwezig is. Arbeidshandicapspecialisten halen bovendien aan dat er prior dossiers zijn die binnen de veertien dagen afgehandeld moeten worden, waardoor indiceringsconsulenten geforceerd worden de indicering sneller af te ronden. Dit zijn dossiers waar de sociale-economiebedrijven zelf personen voorstellen voor vacatures. Arbeidshandicapspecialisten merken hierbij dat essentiële categorieën voor het bepalen van het WOP-pakket, over arbeidsmatige zelfredzaamheid, minder goed worden ingevuld doordat die informatie moeilijker te verkrijgen is. Dit zorgt voor een daling van de kwaliteit van de adviezen (Respondent10&11, arbeidshandicapspecialist). Echter, de indiceringsconsulenten geven zelf aan dat dit geen oplossing is, aangezien ze het advies dan terugkrijgen van arbeidshandicapspecialisten met de vraag om meer zaken te verduidelijken.

“Dat is geen oplossing denk ik. Want als je het dossiers niet grondig en correct invult, ga je ze toch terugkrijgen. Je kan u dossiers wel wat verwaarlozen zou ik zeggen, maar je gaat ze terugkrijgen.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

Meningen over de uitvoerbaarheid en toegankelijkheid van het instrument zijn verdeeld over de bevroegde beleidsuitvoerders. Er is een respondent die het uitvoerbaar vindt, maar niet toegankelijk aangezien iedereen die het instrument gebruikt examens moet afleggen waar de lat redelijk hoog ligt (Respondent5, VDAB). Er zijn indiceringsconsulenten die vinden dat het instrument voldoende holistisch is en voldoende categorieën bevat. Voor hen moet het zeker niet uitgebreider. Zowel detentie- als indiceringsconsulenten halen aan dat het niet altijd lukt om alle 43 categorieën in te vullen omdat alles objectief en gestaafd moet zijn met concrete voorbeelden (Respondent7, indiceringsconsulent). Arbeidshandicapspecialisten geven aan hierin pragmatisch te zijn, zolang het maar over enkele niet-essentiële categorieën gaat (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). De bevroegde sociale-economiebedrijven vinden zelf dat het meestal goed wordt ingevuld, gemotiveerd en gerefereerd naar de bron van informatie (Respondent14, maatwerkbedrijf).

“Ja, natuurlijk blijven er soms openstaan. Meestal moet je een motivatie geven. Ookal schrijf je niets, kan je er wel dingen bijzetten. Ik zeg nu maar iets, bij een bepaald item kan de klant zeggen dat hij er geen probleem met heeft. Het enige wat je kan zeggen is dat de klant er geen probleem met heeft.” (Respondent9, detentieconsulent)

Daarnaast vinden twee respondenten, een arbeidshandicapspecialist en beleidsmaker van het departement, het indiceringsinstrument niet voldoende om de WOP-pakketten op maat te bepalen, tenzij het instrument anders gehanteerd zou worden. De categoriale benadering van de scoring op de clusters stemt niet altijd overeen met de realiteit. Voor doorstroomevaluaties wordt gebruik gemaakt van een ander instrument om te bepalen of het WOP-pakket nog passend is voor de doelgroepmedewerker. Daaruit blijkt dat het nodige WOP-pakket vaak verschillend is dan het startpakket vanuit de indicering (Respondent10, arbeidshandicapspecialist). Bovendien wordt vermeld dat het rendementsverlies makkelijker te differentiëren is dan de begeleidingsnood.

“Uit ICF is makkelijker om te zeggen dat het bijvoorbeeld een loonpremie van 45% moet zijn dan om te zeggen dat het lage, middelen of hoge begeleiding moet zijn.” (Respondent1a, Departement WSE)

Zowel bemiddelaars als indiceringsconsulenten halen aan niet het gevoel te hebben bepaalde informatie niet kwijt te kunnen in de categorieën (Respondent6, indiceringsconsulent). Sommigen vinden zelfs dat alle categorieën niet altijd even relevant zijn voor de persoon in kwestie, en dit zijn niet enkel de indiceringsconsulenten. Daarentegen vinden anderen dat ze effectief nodig zijn om het functioneren in kaart te brengen.

“Het is overbodig complex denk ik. Je hebt geen 43 categorieën nodig om het antwoord te vinden op de vraag die je nodig hebt. Dus ik denk dat het eenvoudiger kan. Je hebt nu al die vereenvoudiging bij LDE.” (Respondent15, koepelorganisatie)

“Het kunnen ook categorieën zijn die voor bepaalde mensen wel van belang zijn en anderen niet.” (Respondent9, detentieconsulent)

“Ik vind de 43 categorieën wel de juiste selectie. Daar ben ik absoluut akkoord dat het de essentie is van iemand zijn functioneren op de arbeidsmarkt.” (Respondent10, arbeidsgehandicaptenspecialist)

Desondanks worden gedurende de beleidstoepassing enkele problemen ervaren. Het verkrijgen van informatie via bronbevraging is niet altijd even makkelijk, waardoor het moeilijker is om alles met concrete voorbeelden te staven. Wanneer de persoon veel energie heeft, levenslust heeft en het voortouw neemt, moet dit geobjectiveerd worden en dit is niet altijd mogelijk (Respondent1a, Departement WSE). Categorieën over arbeidsmatige zelfredzaamheid blijken moeilijker in te vullen zijn en de scoring gebeurt niet altijd even correct. De afweging van problemen wordt als moeilijk

ervaren. Soms wordt iets sterker gescoord door eigen interpretatie, terwijl dit in realiteit niet zo is (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Er wordt aangehaald dat indiceringsconsulenten niet altijd even goed de definities van de vierpuntenschaal in hun achterhoofd hebben gedurende de indicering en dat ze eigen invullingen geven aan begrippen. Dit toont het belang aan van de coaching (Respondent8, indiceringsconsulent). Een respondent vindt ook dat er niet voldoende de mogelijkheid is om de exacte nood te bepalen. Je kan denken dat iemand een sterker profiel is, maar na enkele maanden op de werkvloer kan het tegenovergestelde blijken (Respondent9, detentieconsulent). Bovendien mist een indiceringsconsulent een categorie tussen een ernstig en licht probleem om de juiste quoterings te geven (Respondent7, indiceringsconsulent). Beleidsmakers erkennen dat er soms te weinig gradaties zijn in de vierpuntenschaal en dat er steeds verschillen zijn tussen de theorie en praktijktoepassing (Respondent5, VDAB). Verder stippen zowel indiceringsconsulenten als arbeidshandicapspecialisten aan dat het instrument soms een te categoriale focus heeft (supra). Dit geldt niet alleen voor de WOP-pakketten, maar ook voor de toeleiding naar sociale economie. Vele indiceringsconsulenten zijn van mening hun *“buikgevoel”* niet te kunnen hardmaken. Wanneer ze de totale persoon zien, weten ze dat het een profiel voor sociale economie is, maar de persoon scoort onvoldoende op de categorieën om effectief toegang te verkrijgen (Respondent6, indiceringsconsulent). Arbeidshandicapspecialisten bevestigen dit probleem.

“Stel dat iemand een vrij sterk profiel heeft maar problemen op de juiste clusters scoort, dan kunnen wij die niet tegenhouden. Terwijl wij ons afvragen of dat wel een profiel voor sociale economie is. Dat categoriaal denken mist soms de essentie van de reden dat iemand in sociale economie binnenkomt.” (Respondent10, arbeidshandicapspecialist)

Daarnaast wil het instrument een persoon vanuit zijn totaliteit bekijken, maar de opsplitsing in categorieën maakt dit niet makkelijk. Beleidsmakers zeggen dat de opsplitsing nodig is om het WOP-pakket te bepalen en te weten waar problemen/sterktes zitten (Respondent3b, VDAB).

“In het begin vond ik het instrument niet zo duidelijk. Alles van de persoon wordt uit elkaar getrokken in die categorieën.” (Respondent6, indiceringsconsulent)

Tenslotte vinden zowel beleidsuitvoerders als koepelorganisaties dat er een sterke nadruk ligt op de zwaktes van personen en de sterktes minder aan bod komen.

“In de verslagen wordt heel hard de nadruk gelegd op wat de persoon niet kan en minder op wat de sterktes zijn.” (Respondent10, arbeidshandicapspecialist)

6.5 Doelgroep: sociale-economiebedrijven

6.5.1 Doelgroepmedewerkers en het VDAB-indiceringsinstrument

Voorafgaand aan het gebruik van het instrument, ontvangen doelgroepmedewerkers informatie over het VDAB-indiceringsinstrument. Dit is iets wat de beleidsmakers belangrijk vinden en de bevraagde maatwerkbedrijven en LDE-bedrijven vermoeden dat dit gebeurt (Respondent4, VDAB; Respondent14, maatwerkbedrijf). Het start bij de bemiddelaar waar doelgroepwerknemers diverse documenten moeten ondertekenen en hun toestemming moeten geven voor de toeleiding naar sociale economie (Respondent12a, bemiddelaar). Vervolgens informeren indiceringsconsulenten de persoon nogmaals waarom en met welk doel het gesprek plaatsvindt om het gevoel van een “*politieverhoor*” te vermijden (Respondent4, VDAB). Indiceringsconsulenten halen zelf aan het woord ‘indiceringsinstrument’ niet te vermelden en dat doelgroepmedewerkers niet weten dat de informatie in categorieën wordt weggeschreven.

“Ik zeg altijd dat ik veel vragen ga stellen, veel ga opschrijven en wat ik in de computer steek dat het in een vertrouwelijk luik zit. Maar hoe dat het instrument eruit ziet, dat weten ze niet. Ze weten wel dat het gesprek een doel heeft.” (Respondent7, indiceringsconsulent)

“Heel veel klanten weten niet dat het een indiceringsinstrument is. Als dat nu ICF of ABC noemt. (Respondent5, VDAB)

De bevraagde detentieconsulent doet dit echter wel.

“Ik zeg altijd: We gaan over 43 categorieën praten, die te maken hebben met je leven en waar we een score gaan geven of het een probleem is of niet. Op basis daarvan gaan we een beeld proberen creëren waaraan jij behoefte hebt. En de bedoeling uiteraard is dat je in een bepaalde tewerkstelling terechtkomt.” (Respondent9, detentieconsulent)

Als machtsmiddel beschikken doelgroepmedewerkers enerzijds over recht op inzage in hun verslag, waardoor objectiviteit en herkenbaarheid van belang zijn (Respondent4, VDAB). Anderzijds kunnen ze beroep aantekenen bij de heroverwegingscommissie wanneer ze niet akkoord gaan met de verkregen rechten (Homans, 2013).

Over het algemeen verlopen de gesprekken met doelgroepwerknemers goed en werken ze goed mee. Soms is er weerstand om over bepaalde onderwerpen te praten doordat deze soms te persoonlijk zijn, de link met werk niet duidelijk is of het gevoel aanwezig is om alles nog eens te moeten vertellen. Bij sommigen komt het bedreigend over, door bijvoorbeeld het woord ‘arbeidsbeperking’ te gebruiken wat vaak een negatieve connotatie heeft (Respondent9, detentieconsulent).

6.5.2 Doorwerking instrument in praktijk

Het gebruik van informatie vanuit het VDAB-indiceringsinstrument is verschillend tussen de bevraagde bedrijven. Ze krijgen pas toegang tot die informatie nadat de doelgroepmedewerker in dienst is en als deze daarover zijn/haar toestemming geeft (Respondent14, maatwerkbedrijf). Er was een respondent die niet wist dat het mogelijk was om deze informatie te raadplegen (Respondent16, maatwerkafdeling). Anderen raadplegen het om verklaringen in gedrag te zoeken wanneer de persoon reeds langere tijd in dienst is (Respondent14, maatwerkbedrijf). Nog anders wordt de informatie aan werkplekbegeleiders gegeven zodat ze weten wie de persoon is en welke begeleidingsnood die heeft (Respondent17, lokale diensteneconomiebedrijf).

Is het instrument voldoende robuust om uitspraken te doen over de toegang tot sociale economie? De groep die nu wordt toegeleid naar sociale economie, zijn personen die er echt nood aan hebben in vergelijking met vroeger (Respondent3b, VDAB). Dit wordt ook bevestigd door andere respondenten. Koepelorganisatie Herwin maakt hierin de nuance dat veel personen die eventueel in aanmerking komen, nooit een indicering ontvangen doordat het aantal plaatsen collectief maatwerk en LDE beperkt zijn door contingenten. Dit gaat over niet-werkende niet-werkzoekenden werklozen (Respondent15, koepelorganisatie). Bovendien blijkt zowel uit de interviews als documentenanalyse dat de toegeleide groep zwakker is in vergelijking met vroeger. Hierdoor is het moeilijker een mix te maken tussen sterkere en zwakkere doelgroepwerknemers. Langs de andere kant wordt aangehaald dat dit de oorspronkelijke doelgroep is die voor ogen was en de bedrijven sterkere profielen hebben gekregen via de objectieve criteria. De voorwaarden zijn nu strenger. Daarnaast spelen de economie en vraag op de arbeidsmarkt eveneens een rol (Respondent1b, Departement WSE).

Verder verloopt de matching tussen doelgroepmedewerker en functie niet altijd goed. Vacatures blijven langer openstaan en zijn soms te zwaar voor de doelgroep omdat het fysiek belastende componenten bevat en mensen hier vaak problemen bij hebben (Respondent12b, bemiddelaar; Homans, 2019). De alsmaar zwakker wordende toegeleide profielen vergemakkelijkt deze match niet. Het kan ook zijn dat er in het begin een match is, maar deze na verloop van tijd vervaagt door bijvoorbeeld verschuiving in takenpakketten (Respondent11, arbeidshandicapspecialist). Daarnaast vermelden bemiddelaars bepaalde personen jaren mee te dragen in hun portefeuille omdat ze die niet kunnen plaatsen. Vaak worden doelgroepwerknemers naar verschillende jobs toegeleid vooraleer ze op de goede plaats zitten. De eerste job is bovendien niet altijd een succesverhaal. Dit is niet enkel afhankelijk van de jobinhoud, tevens van externe factoren zoals collega's of de thuissituatie (Respondent12a, bemiddelaar; Respondent14, maatwerkbedrijf). Bevraagde maatwerkbedrijven geven aan steeds een job op maat te proberen aanbieden, wat onderdeel is van hun bestaansreden

(Respondent14, maatwerkbedrijf). Voorts is de match afhankelijk van de informatie die de bedrijven doorkrijgen en of de doelgroepmedewerker toestemming geeft voor toegang tot zijn indicering (Respondent15, koepelorganisatie). Het takenpakket wordt in de mate van het mogelijke aangepast zodat de persoon goed kan functioneren (Respondent17, lokale diensteneconomiebedrijf). In vergelijking met vroeger worden de capaciteiten en mogelijkheden van de personen veel meer benut, maar nog steeds niet ten volle (Respondent13, koepelorganisatie). Hierbij zijn er verschillen tussen grote en kleinere bedrijven.

“Je hebt een verschil tussen grotere en kleinere bedrijven. Je hebt er die vijf verschillende activiteiten hebben en personen laten switchen tussen functies. Dat hangt een beetje af van de schaalgrootte. Maar in de mate van het mogelijke wordt er wel naar gekeken.” (Respondent15, koepelorganisatie)

Verschillende respondenten geven aan dat sociale economie niet enkel het sociale is, maar ook een economisch gedeelte bevat. Maatwerk- en LDE-bedrijven moeten namelijk zorgen dat ze kunnen blijven bestaan. Hierdoor wordt soms bewust voor sterkere profielen gekozen en blijven de zwakkere in de kou staan (Respondent16, maatwerkafdeling). Een deel van de bedrijven stellen strenge criteria bij de aanwerving van doelgroepwerknemers, waarbij vooral wordt gekeken naar arbeidsvaardigheden. Andere werkplekken laten doelgroepwerknemers op gesprek komen en wanneer dit meevalt worden ze aangenomen. Bovendien wordt vermeld dat het stellen van strenge criteria niet altijd mogelijk is omdat er soms geen keuze is tussen kandidaten (Respondent17, lokale diensteneconomiebedrijf). Beleidsmakers van het Departement WSE vinden dat er niet bewust wordt gekozen voor personen met hoge WOP-pakketten. Volgens hen gaan sociale-economiebedrijven eerder op zoek naar een mix tussen hoge en lage WOP-pakketten (Respondent1b, Departement WSE). Echter, sociale-economiebedrijven geven aan dit wel te doen. De keuze voor hoge WOP-pakketten door de bedrijven toont aan dat ze zwakkere mensen omarmen en er minder verdringing van zwakke profielen is. Niettegenstaande halen beleidsuitvoerders en beleidsmakers aan dat het vaak afhankelijk is van de profielen die bedrijven nodig hebben en dat er in sommige gevallen wel verdringing bestaat. Daarnaast is ‘sterk’ en ‘zwak’ voor elk bedrijf verschillend (Respondent5, VDAB).

Niet alleen arbeidshandicapspecialisten (supra), maar ook de bedrijven geven aan dat de ondersteuning van doelgroepmedewerkers niet altijd op maat is. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt niet altijd weerspiegelt (Respondent 16, maatwerkafdeling)

“Er worden veel WOP-pakketten toegekend zogezegd 45% waarbij wij het gevoel hebben dat het niet klopt. Die mensen hebben meer ondersteuning nodig.” (Respondent17, lokale diensteneconomiebedrijf)

Dit laatste valt op tijdens de doorstroomevaluaties (Respondent10, arbeidshandicapspecialist). In vergelijking met vroeger is het meer op maat (Respondent4, VDAB). Het indiceringsinstrument laat toe de ondersteuning beter te bepalen omdat de persoon breder bekeken wordt dan enkel zijn beperkingen. Bemiddelaars nuanceren dit omdat volgens hen alles afhangt van de werkgever en zij soms ook aanpassingen moeten doen (Respondent12b, bemiddelaar). Het Departement WSE deelt deze mening. De arbeidsomgeving wordt niet meegenomen in de overweging van de rechten. Je weet niet hoe de doelgroepwerknemer op een werkplek zal functioneren (Respondent1b, Departement WSE). Daarnaast worden WOP-pakketten categoriaal bepaalt, wat de realiteit niet altijd weerspiegelt (supra). Het maatwerkdecreet bepaalt dat er drie verschillende begeleidingsnoden zijn (laag-midden-hoog) en zeven percentages van loonpremies. In totaal kunnen er 21 combinaties zijn, maar in praktijk zijn er drie startpakketten: 45%midden, 45%hoog, 60%hoog (Homans, 2018). Er zijn personen waarbij hun ondersteuningspakket te laag is en bij anderen te hoog (Respondent16, maatwerkafdeling). De ene persoon met depressie is de andere niet waarbij hun rendementsverlies en beleidingsnood verschillend kunnen zijn terwijl ze hetzelfde WOP-pakket hebben. Bij personen die toegeleid worden via automatische rechten, is de ondersteuning tevens niet op maat. Bepaalde dokters geven bijvoorbeeld sneller bepaalde diagnoses geven dan andere (Respondent5, VDAB).

Tot slot levert het VDAB-indiceringsinstrument geen al te grote bijdrage aan een duurzame tewerkstelling van doelgroepmedewerkers. Desondanks proberen indiceringsconsulenten doordachte conclusies te nemen die een duurzame tewerkstelling bewerkstelligen (Respondent8, indiceringsconsulent). Diverse respondenten vermelden dat het vaak afhankelijk is van de werkplaatsen zelf en niet van het indiceringsinstrument. Dit zijn externe factoren zoals opdrachten die te moeilijk zijn of een gebrek aan arbeidsattitude. Daarnaast maken vele bedrijven gebruik van arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur om te weten hoe de persoon functioneert (Respondent5, VDAB). Ook wordt aangegeven dat duurzaamheid relatief is aangezien er vijfjaarlijkse doorstroomevaluaties gebeuren om te beoordelen of NEC een optie is (Respondent 4, VDAB). Op zich heeft het instrument niet gezorgd voor een verandering in de tewerkstelling, eerder de maatregelen zoals het concept begeleiding op de werkvloer zijn aangepast (Respondent1a, Departement WSE). Op het kabinet vinden ze dat er duidelijk een verschuiving in de doelgroep is, naar meer zwakkere personen (Respondent2, Kabinet WSE). Anderen vinden dat het nog te vroeg is om uitspraken hierover te kunnen doen (Respondent3b, VDAB).

7 Slotbeschouwingen

7.1 Discussie

Dit onderzoek ging in op de effectiviteit van het VDAB-indiceringsinstrument in het behalen van een duurzame inschakeling voor Pmab. Hiervoor werd in de beleidskundige literatuur gezocht onder welke voorwaarden en omstandigheden een beleidsinstrument in staat is zijn beleidsdoelstelling te behalen. Door middel van diepte-interviews en een documentenanalyse werd nagegaan of hieraan voldaan wordt. Hieronder volgen de antwoorden op de onderzoeksvragen.

7.1.1 Beleidskeuze VDAB-indiceringsinstrument

Doorheen de interviews en documentenanalyse wordt duidelijk dat gedurende de ontwikkeling van het VDAB-indiceringsinstrument vele voorwaarde vanuit het theoretisch kader voldaan worden. Door te kijken naar de bestaande beleidssituatie kwamen verschillende beleidsproblemen en -noden naar boven die de basis vormden tot de ontwikkeling van het VDAB-indiceringsinstrument. Dit komt overeen met de resultaten van Howlett (s.d.) die aantonen dat beroep doen op bestaande kennis en ervaring van belang is voor de keuze van een goed instrument. Er was nood aan een meer uniforme inschaling, toeleiding van de juiste doelgroep en overeenstemming met regelgeving. Dit bevestigt dat de afweging tussen doelen en middelen niet onafhankelijk van elkaar zijn (Flanagan et al., 2011). Daarnaast suggereerde het onderzoek van Schram (2005) dat wettelijke (on)mogelijkheden beperkingen opleggen bij de instrumentenkeuze. Dit lijkt in deze case niet het geval te zijn. Juridische kaders hebben ervoor gezorgd dat er nood was aan de ontwikkeling van een nieuw instrument door aan te geven wat het instrument diende te bevatten.

Tijdens het keuzeproces heeft de VDAB autonoom kunnen handelen, zonder politieke inmenging. De bevindingen van Peters (2019) waarbij beleidsontwerp politiek bevat, zijn bijgevolg minder van toepassing in deze case. Daarnaast was het designerperspectief van Fobé et al. (s.d.) aanwezig. Enerzijds door de afweging tussen alternatieve instrumenten. Anderzijds zorgden buitenlandse bezoeken en literatuuronderzoek ervoor dat er met kennis van specifieke capaciteiten en beperkingen van het instrument is gehandeld. Desondanks waren er volgens een respondent '*believers*' van het instrument, wat duidt op de aanwezigheid van de contextbenadering naast het designerperspectief. Dit wijst erop dat de beleidskeuze niet volledig rationeel en geïnformeerd was (Fobé et al., s.d.). Voorts werden politieke en maatschappelijke legitimiteit in rekening genomen. Het VDAB-indiceringsinstrument wil een uniforme inschaling waardoor een gelijke behandeling wordt nagestreefd. Dit komt overeen met de resultaten van Fobé et al. (s.d.) die aantonen dat aandacht voor

een gelijke verdeling van rechten belangrijk is. Bovendien suggereert Vandoninck et al. (s.d.) dat er aandacht moet geschonken worden aan maatschappelijke effecten op middellange en lange termijn. Dit lijkt niet het geval te zijn, gezien de aanwezigheid van onvoorziene effecten. Verder dienen beleidsmakers rekening te houden met de uitvoerbaarheid van een instrument (Bressers, s.d.). Bij het VDAB-indiceringsinstrument is bewust gekozen om niet per categorie met verschillende probleemgradaties te werken, maar een vierpuntenschaal te gebruiken. Echter, een indiceringsconsulent haalt aan dat in sommige gevallen een tussencategorie nodig is voor een correcte scoring.

Tot slot dient een ex ante beleidsevaluatie uitgevoerd te worden om na te gaan of het optimale instrument gekozen is. Voor de inwerkingtreding van het instrument vond een statistisch onderzoek plaats waarbij de implementatie, doelgroepkenmerken, beleidsdoelstelling en kenmerken van het instrument duidelijk werden geëvalueerd (Fobé et al., s.d.). Opvallend was de kritiek vanuit het kabinet over de implementatie na de beleidsevaluatie. De omstandigheden waarin het onderzoek werd uitgevoerd zijn namelijk verschillend met de omstandigheden waarin het instrument nu wordt toegepast. Dit kan erop wijzen dat gedurende de evaluatie onvoldoende rekening werd gehouden met het aandachtspunt 'implementatie' en meer specifiek de implementatievoorwaarden (Fobé et al., s.d.).

7.1.2 Beleidsdoelstelling VDAB-indiceringsinstrument

Uit huidig onderzoek blijkt dat het VDAB-indiceringsinstrument tot doel heeft te onderzoeken of iemand erkend kan worden als Pmab, waarbij op een objectieve wijze de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart wordt gebracht. Op deze manier worden rechten en ondersteuning op maat bepaald, waardoor een duurzame inschakeling gerealiseerd kan worden zodat doorstroom naar het NEC op termijn mogelijk is (Claes, 2013). De matching tussen het VDAB-indiceringsinstrument en de doelstelling gebeurde op een objectieve wijze en alle bevroagde beleidsmakers en -uitvoerders vinden dit goed gelukt. De respondenten bevestigen de samenhang, consistentie en congruentie tussen het instrument en de doelstelling (Howlett, 2009). Daarnaast wordt in de literatuur aangehaald dat er een aantoonbare link moet zijn met conclusies uit gegevensanalyses. Dit onderzoek kon niet aantonen of dergelijke analyse plaatsvond. Desondanks stemt de doelstelling overeen met de missie van de VDAB en is er overeenstemming met doelstellingen geformuleerd op hoger niveau (Greve, 2009; Howlett, 2009). Bovendien zijn duidelijke doelstellingen belangrijk zodanig dat ze helder en realiseerbaar zijn. Ze dienen specifiek en uitdagend te zijn, maar niet te ambitieus zodat realisatie ervan mogelijk is (Coolsma, 2008; Greve, 2009). De meeste beleidsmakers en -uitvoerders geven aan dat het voor hen

een duidelijke doelstelling is. Toch worden hierbij bedenkingen gegeven of de doelstelling nog steeds voor iedereen duidelijk is en het misschien te ambitieus is om de afstand tot de arbeidsmarkt exact in kaart te brengen.

7.1.3 Omstandigheden toepassing

Hetzelfde instrument wordt gebruikt voor toeleiding naar collectief maatwerk als LDE. Daarentegen is er verschil in scoring van het aantal categorieën. De institutionele omgeving had invloed op de vermindering van categorieën bij LDE doordat meer personen een LDE-ticket dienden te krijgen en het invullen van 43 categorieën een drempel bleek om indiceringen uit te voeren. Dit toont aan dat het VDAB-indiceringsinstrument flexibel is om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (Flanagan et al., 2011). Daarnaast kunnen organisatiefactoren de interactie tussen klant en consulent beïnvloeden (Rice, 2012). Binnen de VDAB zijn niet voldoende middelen aanwezig om alle niet-werkende werkzoekenden te indiceren. Daarom is gekozen de routing met automatische rechten te behouden. Beleidsprocessen van het verleden hebben hierdoor invloed op omstandigheden en uitgangspunten van de huidige beleidsvoering (Arentsen & Bressers, 1992) waarbij er wordt gefocust op beperkt geselecteerde klanten door kenmerken van de instelling (Lipsky, 1980). Schellens et al., (2006) halen vier omstandigheden aan die invloed hebben op de toepassing van beleidsinstrumenten, waarvan twee toepasselijk zijn op deze case. De invloed van economie heeft minder betrekking op de toepassing van het instrument, maar eerder bij het aanbieden van een job op maat. Het is namelijk deels afhankelijk van de vraag op de arbeidsmarkt, wat samenhangt met de economische conjunctuur. Daarnaast is de reactie van de doelgroep beïnvloedend. In sommige gevallen vertonen zij verzet tijdens het indiceringsgesprek. Echter, dit leidt niet tot niet-toepassing van het instrument. Er wordt niet aangegeven dat het instrument beter werkt voor de LDE-doelgroep dan de maatwerkdoelgroep, of omgekeerd. Het VDAB-indiceringsinstrument kan het functioneren van iedereen in kaart brengen, ook van werkzoekenden zonder arbeidsbeperking.

7.1.4 Beleidsuitvoering

Vervolgens werd onderzocht hoe het VDAB-indiceringsinstrument in de beleidspraktijk wordt toegepast. Beleidsmakers geven aan dat de beleidsprestaties overeenstemmen met hun oorspronkelijke bedoelingen. De mogelijkheid van een symbolisch beleid zoals Kraan-Jetten (1992) aanhaalde, doet zich niet voor. Nalevingsproblemen zorgen ervoor dat beleidsinstrumenten minder goed worden ingezet (Howlett, 2017). Respondenten halen aan dat dit niet van toepassing is. Opvallend is dat zowel de bemiddelaars als indiceringsconsulenten het instrument op verschillende manieren toepassen wanneer ze in contact komen met doelgroepmedewerkers, wat duidt op de eventuele aanwezigheid van nalevingsproblemen. Volgens de literatuur zijn de factoren willen,

kunnen, moeten en weten belangrijk voor een goede toepassing van beleidsinstrumenten (Coolsma, 2008; Kraan-Jetten, 1992). Alle bevroegde beleidsuitvoerders geven aan dat hieraan voldaan wordt. Toch wordt vermeld dat tijdens de eerste toepassingen van het indiceringsinstrument het draagvlak niet groot is. Dit groeit naarmate het instrument meer wordt gebruikt. Natuurlijk zullen er steeds tegenstanders aanwezig zijn. Daarnaast halen vier respondenten aan dat de factor 'kunnen' beter kan. Iedereen die het VDAB-indiceringsinstrument toepast, krijgt een opleiding in het begin. Daarentegen wordt nadien bijna geen opleiding gegeven, waardoor mensen in de kou staan. Het inzetten op vervolgopleiding, coaching en kwaliteitscontrole worden als belangrijk aangegeven om verkeerde toepassing en interpretaties te vermijden (Kraan-Jetten, 1992). Het is voornamelijk essentieel voor personen die het instrument nog niet lang toepassen en OCMW-indiceringsconsulenten. Bovendien worden intervisies met diverse collega's ter bespreking van moeilijkere dossiers als meerwaarde beschouwd. Eventuele twijfels worden overlegd met anderen waardoor een betere beslissing kan worden genomen. Dit bevestigt de bevindingen van Smits (2013), diversiteit binnen het team en samenwerking tussen teamleden is belangrijk.

In het theoretisch kader komt tevens naar voor dat het hebben van bepaalde autonomie een bijdrage levert om het beleid beter te implementeren en de klant te helpen. Indiceringsconsulenten geven aan dat dit gedurende de indicering aanwezig is. Niettegenstaande wordt hun advies gecontroleerd en bekrachtigd door arbeidshandicapspecialisten. De consulenten ervaren dit niet als controle. In tegendeel, in sommige gevallen spelen inspanningen en doorzettingsvermogen een rol om bij weigering bijkomende informatie te zoeken zodanig dat het advies bekrachtigd wordt. Daarentegen kan het ervaren van druk ertoe leiden dat er focus zou ontstaan op bepaalde doelgroepwerknemers (Lipsky, 1990). De resultaten bevestigen dit niet. Zowel indiceringsconsulenten als arbeidshandicapspecialisten vinden het inzetten op kwaliteit belangrijker dan het behalen van cijfers. Opmerkelijk is de gemaakte kanttekening dat een hele groep personen, niet-werkende niet-werkzoekenden werklozen, geen toegang tot indicering krijgen terwijl ze wel baat kunnen hebben met sociale economie. Dit wijst erop dat er gekozen wordt voor beperkt geselecteerde klanten door kenmerken van de instelling (Lipsky, 1980).

7.1.5 Doelgroep: sociale-economiebedrijven

Tot slot blijkt uit de bevindingen van het onderzoek dat doelgroepwerknemers geen specifieke acties moeten ondernemen die ze anders nooit gedaan zouden hebben, omdat zij niet instaan voor de scoring (Brudney & Robert, 1983). Wel is het zo dat ze een afspraak met de VDAB moeten maken, maar zonder het indiceringsinstrument dient dit ook te gebeuren om een job te vinden. Wanneer ze niet

openstaan voor tewerkstelling, zal er geen afspraak gemaakt worden voor bemiddeling en kunnen ze niet doorverwezen worden voor indicering. Dit bevestigt de bevindingen van Bresser en Klok (1987), dat motivatie belangrijk is. Volgens hen is motivatie afhankelijk van het ontvangen van voldoende informatie, eigen doeleinden en machtsmiddelen ter beschikking te hebben. Uit het onderzoek blijkt dat hieraan voldaan wordt en dat VDAB-beleidsmakers het zelfs belangrijk vinden dat doelgroepmedewerkers geïnformeerd worden.

De resultaten bevestigen dat het VDAB-indiceringsinstrument erin slaagt een juistere groep naar sociale economie toe te leiden in vergelijking met vroeger. Uit de bevindingen blijkt echter dat de toegeleide groep zwakker is dan voorheen, maar dit is de beoogde doelgroep. Een andere opvallende bevinding is dat respondenten vinden dat het VDAB-indiceringsinstrument er niet in slaagt de juiste ondersteuning te bepalen. De ondersteuningsnood weerspiegelt niet altijd de afstand tot de arbeidsmarkt. Bij sommigen is het te hoog, terwijl bij anderen te laag. Het werken met startpakketten en het feit dat de arbeidscontext niet wordt meegenomen in de indicering zijn verklaringen die gegeven worden. Ondanks het maatwerkdecreet aangeeft dat er drie graden van ondersteuning zijn (laag-gemiddeld-hoog) en het uitvoeringsbesluit gekozen heeft voor zeven percentages van loonpremies, wordt in de praktijk gebruik gemaakt van drie startpakketten. Hierdoor is het moeilijker per profiel de geschikte ondersteuning aan te bieden. Dit heeft minder met het instrument te maken, maar behoort wel tot de bredere doelstelling van het VDAB-indiceringsinstrument om ondersteuning op maat aan te bieden. Dit leidt ertoe dat personen niet altijd matchen met de functie. Sociale-economiebedrijven stellen soms te veel eisen in hun vacatures waar doelgroepmedewerkers niet aan voldoen. Daarnaast worden personen naar verschillende functies toegeleid. Vaak heeft dit niet te maken met de functie zelf, maar met externe factoren. Niettegenstaande proberen de bedrijven een job op maat aan te bieden waarbij ze de capaciteiten en mogelijkheden van een persoon zoveel mogelijk benutten. Op deze manier proberen ze een duurzame tewerkstelling te garanderen, wat een deel is van hun bestaansreden. De respondenten geven aan dat het VDAB-indiceringsinstrument zelf geen bijdrage levert aan een duurzame inschakeling, maar dat het afhangt van externe factoren. Ten slotte zijn de meningen over een verandering in de tewerkstelling van doelgroepmedewerkers verschillend. Enerzijds zijn het de maatregelen die gezorgd hebben voor een verandering en niet het instrument. Anderzijds heeft het instrument gezorgd voor een toeleiding van een zwakkere doelgroep.

7.2 Aanbevelingen

Een eerste aanbeveling op vlak van beleid is gebaseerd op een opmerking die door verschillende respondenten werd aangegeven. Er wordt aangetoond dat er nood is aan meer training en coaching tijdens de toepassing van het VDAB-indiceringsinstrument. Door afwezigheid hiervan, bestaat de mogelijkheid dat beleidsuitvoerders vervallen in eigen gewoonten, wat leidt tot een minder goede toepassing van het VDAB-indiceringsinstrument. Er kan gewerkt worden met terugkommomenten na de eerste opleidingen. Hierin kunnen elementen worden opgefrist en aandachtspunten worden aangehaald. Naast terugkommomenten kunnen kwaliteitscontroles georganiseerd worden. Indiceringsconsulenten krijgen hierbij de mogelijkheid om aan te geven waar het moeilijk loopt bij hun indiceringen en kunnen vragen te stellen over hun indicering. Daarnaast dient dit te garanderen dat de kwaliteit van de indicering hetzelfde blijft over de hele lijn en er zo geen verschillen ontstaan.

Een tweede aanbeveling betreft de relevantie van de 43 categorieën ter bepaling van een maatwerkprofiel. Hierbij kan dezelfde oefening gemaakt worden zoals bij LDE, een statistisch onderzoek dat de relevantie van de categorieën aantoonst. Wanneer beslist wordt een vermindering in het aantal categorieën door te voeren voor collectief maatwerk, kan er aan indiceringsconsulenten de mogelijkheid worden gegeven om optioneel extra categorieën te scoren wanneer zij dit nodig achten. Deze aanpassing kan zorgen voor een daling van de doorlooptijden. Bovendien kan hierdoor eventueel bekeken worden om niet-werkende niet-werkzoekenden werklozen in te schalen.

Om af te sluiten wordt aanbevolen maatwerkbedrijven en LDE-bedrijven een opleiding te geven over het indiceringsinstrument. Enkele respondenten kennen de doelstelling niet of weten niet dat ze de informatie kunnen raadplegen. Door hen een opleiding te geven waarin het VDAB-indiceringsinstrument wordt geschetst, kunnen ze het nut van het indiceringsinstrument inzien en de informatie meer integreren in hun werking.

7.3 Sterktes en beperkingen

Tewerkstelling van personen met een arbeidsbeperking is een actueel thema wat ervoor zorgt dat de resultaten van deze masterproef relevant zijn op verschillende vlakken. Dit onderzoek toont aan in welke mate het VDAB-indiceringsinstrument erin slaagt een duurzame inschakeling te realiseren voor Pmab. Bovendien brengt deze masterproef in kaart hoe het instrument tot stand is gekomen, hoe het wordt toegepast en hoe de doorwerking in praktijk wordt ervaren.

Op het vlak van validiteit zijn enkele beperkingen gesitueerd in dit onderzoek. Ten eerste moet de lezer rekening houden dat deze studie gebaseerd is op zeventien diepte-interviews en een documentenanalyse, waardoor generalisatie niet mogelijk is. Door Covid-19 zijn bovendien geen OCMW-indiceringsconsulenten en GTB-bemiddelaars bevroegd. Wel scheppen de resultaten een beeld over de mogelijke beleving voor VDAB-uitvoerders en sociale-economiebedrijven.

Ten tweede werd het onderzoek gevoerd door één onderzoeker. De betrouwbaarheid van het onderzoek kon versterkt worden door het coderingsproces te laten uitvoeren en nalezen door een tweede of derde onderzoeker om vertekening te vermijden.

Ten slotte kan de steekproeftechniek gezien worden als een beperking van dit onderzoek. Er werd gewerkt met een informatie-gebaseerde selectie. Enerzijds werd zelf contact opgenomen met sociale-economiebedrijven. Anderzijds werden mails gestuurd naar stafmedewerkers waarvan contactgegevens van respondenten werden verkregen. Hierbij bestaat de mogelijkheid dat er gekozen werd voor respondenten die volledig achter het instrument staan en het perfect toepassen. Dit kan zorgen voor enige vertekening van de resultaten, omdat het reëel is dat andere respondenten een ander beeld op de situatie hebben.

7.4 Suggesties verder onderzoek

In deze masterproef werd gefocust op de effectiviteit van het instrument voor de toeleiding naar collectief maatwerk en LDE. Verder onderzoek kan zich focussen of het VDAB-indiceringsinstrument een geschikt instrument is voor de doorstroomevaluaties naar het NEC. Een andere suggestie is dat hetzelfde onderzoek wordt toegepast voor de toeleiding naar andere trajecten, bijvoorbeeld naar arbeidszorg.

Aangezien de resultaten van deze masterproef gebaseerd zijn op zeventien interviews en een documentenanalyse kan een vervolgonderzoek hetzelfde onderwerp bevragen, maar dan op een grotere schaal. Dit zorgt voor een versterking van de validiteit. Het gaat dan vooral om beleidsuitvoerders, maatwerk- en LDE-bedrijven. Hierbij kunnen meerdere onderzoekers betrokken worden om vertekening te verminderen. In dat geval, kan deze masterproef als vertrekpunt dienen.

7.5 Conclusie

Uit de discussie blijkt dat aan de meeste gestelde voorwaarden, die beïnvloedend zijn voor de effectiviteit van een beleidsinstrument, voldaan zijn bij het VDAB-indiceringsinstrument. Naast deze voorwaarden kwamen uit de resultaten nog andere voorwaarden naar boven die bijdragen aan de effectiviteit en die eigen zijn aan het VDAB-indiceringsinstrument, waaronder de kwaliteitscriteria. Dit gaat onder andere over voldoende doorvragen naar voorbeelden tijdens indicering en bemiddeling, een objectieve weergave van doelgroepwerknemers, concreet schrijven, bronnen bevraging, regelmatige supervisies, voldoende tijd nemen en ervaring hebben.

Het antwoord op de onderzoeksvraag luidt dat het VDAB-indiceringsinstrument deels zijn doelstelling behaalt. Door het volledig functioneren van personen in kaart te brengen, slaagt het instrument erin de juiste rechten te bepalen. De personen die momenteel worden toegeleid naar sociale economie, zijn personen die effectief een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en niet in het NEC kunnen functioneren. Echter, het VDAB-indiceringsinstrument slaagt er minder goed in de ondersteuning op maat te bepalen, waardoor het dit deel van de doelstelling niet behaalt. Dit is deels te verklaren doordat WOP-pakketten startpakketten zijn waardoor het moeilijker is deze echt te laten aansluiten bij het functioneren van een persoon. Daarnaast wordt de toekomstige arbeidsomgeving niet meegenomen in de indicering. De ultieme doelstelling, de realisatie van een duurzame inschakeling, wordt medebepaald door externe factoren. Minder door het instrument zelf, omdat het enkel het functioneren in kaart brengt.

Tot slot dient rekening gehouden te worden met het feit dat het VDAB-indiceringsinstrument nooit een exacte wetenschap zal zijn doordat het ingevuld wordt door mensen. Sommige gevallen zijn moeilijker te scoren en eigen percepties moeten aan de kant geplaatst worden. Indicering is ook steeds een momentopname waarbij bepaalde zaken pas duidelijk worden tijdens de tewerkstelling, terwijl dit nog niet het geval was gedurende de indicering.

Bronnenlijst

- Aalst, M., & Dijken, J. (2005). *Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid*. Leiden: Research voor Beleid.
- AIHW. (2003). *ICF Australian User Guide. Version 1.0. Disability Series*. Australië: Australian Institute of Health and Welfare Canberra.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 179-211.
- Annouri, I. (2017). *Verslag van de gedachtenwisseling over de stand van zaken van maatwerk en de evaluatie van de ICF-screening*. Vlaams Parlement.
- Arendse, F. (2015). *Hoe kan Nederlandse overheid energiebedrijven adequater prikkelen om duurzame energie op te wekken?* Raboud Universiteit.
- Arentsen, M., & Bressers, J. (1992). Het belang van de factor macht bij de uitvoering van overheidsbeleid. In *Beleidswetenschap* (pp. 103-125).
- Arnold, E., & Boekholt, P. (2002). *Measuring 'relative effectiveness' - Can we compare innovation policy instruments?* Brussel: Technopolis Group.
- Ateljee. (2015). *Activiteitenverslag 2015*. Gent: vzw Aterljee.
- Australian Institute of Health and Welfare (AIHW) . (2003). *ICF Australian User Guide. Version 1.0. Disability Series*. Australië: Australian Institute of Health and Welfare Canberra.
- Bakker, W. (s.d.). *Instrumenten van overheidsbeleid: twee kanten van de beleidspraktijk*.
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2012). *Discretion and its effects: Analyzing the experiences of street-level bureaucrats during policy implementation*. Erasmus University Rotterdam: Department of Public Administration .
- Bengston, D. N., Fletcher, J. O., & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 271-286.
- Blok, K., de Groot, H. L., Luiten, E. E., & Rietbergen, M. G. (2004). *The effectiveness of Policy Instruments for Energy-Efficiency Improvement in Firms*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Borras, S., & Edquist, C. (2013). The choice of innovation policy instruments. *Technological Forecasting & Social Change*, 1513-1522.
- Bossens, N., Van Damme, J., & Hondeghem, A. (2014). *EEN OPTIMALE INZET VAN INSTRUMENTEN VOOR DE TEWERKSTELLING VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP EN CHRONISCHE ZIEKTE IN DE VLAAMSE OVERHEID*. KU Leuven.
- Bresser, H. T., & O'Toole, L. J. (1998). The selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*, 213-239.
- Bressers, H. (s.d.). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In *Sturingsmodellen in het milieubeleid* (pp. 125-141).
- Bressers, H., & Klok, P.-J. (1988). Fundamentals for a Theory of Policy Instruments. *International Journal of Social Economics*, 22-41.
- Bressers, J. (s.d.). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces.
- Bressers, J., & Klok, P. (1987). *Een voorlopige instrumententheorie voor milieubeleid*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bressers, J., De Jong, P., Klok, P., & Korsten, A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Brudney, J., & Robert, E. E. (1983). Towards a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 55-68.
- Castelein, C. (2017). *Verslag van gedachtewisseling- over de stand van zaken van maatwerk en de evaluatie van de ICF-screening*. Vlaams Parlement.

- Chindarkar, N., Howlett, M., & Ramesh, M. (2017). Introduction to the special issue: "Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges". *Public Administration and Development*, 3-14.
- Clayton, S., Barr, B., Nysten, L., Burström, B., Thielen, K., Diderichsen, F., . . . Whitehead, M. (2011). Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers. *European Journal of Public Health*, 434-439.
- Claes, S. (2013). *Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling*. Vlaams Parlement.
- Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid. (2017). *Verslag van de gedachtenwisseling over de stand van zaken van maatwerk en evaluatie van de ICF-screening*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Coolsma, J. (2003). De uitvoering van beleid. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 173-196). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Coolsma, J. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf, & T. Herweijer (Eds.). *Overheidsbeleid*, 119-136.
- Cuypers, D., Keunen, S., & Van Damme, S. (2017). In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap? In D. Cuypers, S. Keunen, & S. Van Damme. Antwerpen: Intersentia.
- De Gouw, S. (2012). *De effectiviteit van het overheidsbeleid op het gebied van publieke gezondheid. Met name op het gebied van overgewicht, voeding en beweging*. Leiden: Universiteit Twente.
- De Pelsmacker, P., & Van Kenhove, P. (2010). *Marktonderzoek: methoden en toepassingen*. Pearson Education.
- Demirci, C. (2014). *Kwaliteit in beleid. Een evaluatie van de implementatie van het kwaliteitsbeleid van de MC Groep tussen 2009-2013*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Departement WSE. (2016, januari 18). *Maatwerk - veelgestelde vragen*.
- Desiere, S., Van Landeghem, B., & Struyven, L. (2018). *Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering*. Leuven: Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving - KU Leuven - HIVA.
- Doucet, C. (2019). *Draaiboek tijdelijke werkervaring OCMW*. Brussel.
- Economics Online. (s.d.). *Policy Objective*. Opgehaald van Economics Online: https://www.economicsonline.co.uk/Definitions/Policy_objective.html
- Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2005). *Designing government: From instruments to Governance*. Londen: McGill-Queen's University Press.
- Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2005). The variables affecting instrument choice: state capacity and target complexity. In *Designing government. From instruments to governance* (pp. 40-42). McGill-Queen's University Press.
- Engbersen, G. (1990). *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Escorpizo, R., Ekholm, J., Gmünder, H.-P., Cieza, A., Kotanjsek, N., & Stucki, G. (2010). *Developing a Core Set to Describe Functioning in Vocational Rehabilitation Using The International Classification of Functioning, Disability, and Health (ICF)*. Springer Science + Business Media.
- ESF Agentschap. (s.d.). *Invulfiche*.
- Etzioni, A. (1961). *A comparative analysis of complex organizations*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Evans, T. (2010). *Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy*. Aldershot: Ashgate.
- Fenger, H., & Klok, P. (2003). Beleidsinstrumenten. In *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 241-260). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ferdie Migchelbrink Consultancy. (s.d.). *Half open en volledig gestructureerde of gestandaardiseerde interviews*. 1-12.

- Finger, M. E. (2014). *Application and integration of the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) in vocational rehabilitation*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Flanagan, K., Uyarra, E., & Laranja, M. (2011). Reconceptualising the 'policy mix' for innovation. *Research Policy*, 702-713.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 219-245.
- Fobé, E., & Brans, M. (2013). *The conduct and use of ex ante evaluation in policy instrument choice*.
- Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E. (s.d.). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Vlaamse overheid.
- Francescutti, C., Frattura, L., Troiana, R., Gongolo, F., Martinuzzi, A., Sala, M., . . . Solipaca, A. (2009). Towards a common disability assessment framework: theoretical and methodological issues for providing public services and benefits using ICF. *Journal Disability and rehabilitation*, 8-15.
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2019). *Does Strategic Planning Improve Organizational Performance? A meta-analysis*.
- Gilson, L. (2015).) *Michael Lipsky, 'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Goljar, N., Burger, H., Vidmar, G., Leonardi, M., & Marincek, C. (2011). Measuring patterns of disability using the International Classification of Functioning, Disability and Health in the post-acute stroke rehabilitation setting. *Journal of rehabilitation medicine*, 590-601.
- Greve, B. (2009). *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*. Academic Network of European Disability experts.
- Groep Maatwerk. (2015). *Maatwerk: Het begin van een nieuw tijdperk!?* Tienen: Groep Maatwerk.
- Groep Maatwerk. (s.d.). *Wat is een maatwerkbedrijf?* Opgehaald van Groep Maatwerk: <https://www.groepmaatwerk.be/maatwerkbedrijven/over-maatwerkbedrijven>
- GTB. (2016). Concreet aan de slag met coreset ICF.
- Handicap en arbeid. (s.d.). *Maatwerk*. Opgehaald van Handicap en arbeid: <https://handicapenarbeid.be/dossiers-m-r/maatwerk/>.
- Harackiewicz, J. M., Barron, K. E., Pintrich, P. R., Elliot, A. J., & Thrash, T. M. (2002). Revision of Achievement Goal Theory: Necessary and Illuminating. *Journal of Educational Psychology*, 638-645.
- Harackiewicz, J., & Sansone, C. (1991). Goals and intrinsic motivation: You can get there from here. *Advances in motivation and achievement*, 21-49.
- Heckman, J., Hidehiko, I., Smith, J., & Todd, P. (1996). Sources of selection bias in evaluating social programs: an interpretation of conventional measures and evidence on the effectiveness of matching a program evaluating method. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 93, 13416-13420.
- Hill, M., & Howlett, M. (2005). *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's university press.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota 2014-2019 Sociale Economie*. Vlaams Parlement.
- Homans, L. (2015). *Beleidsbrief Sociale Economie 2015-2016*. Vlaams Parlement.
- Homans, L. (2016). *Beleidsbrief Sociale Economie 2016-2017*. Vlaams Parlement.
- Homans, L. (s.d.). *Conceptnota*.
- Homans, L. (2018, februari 20). Ministerieel besluit tot uitvoering van artikel 13 en 51 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Art. 2, §1,2,3. Belgisch Staatsblad.
- Homans, L. (2013). *Ontwerp van decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling*. Vlaams Parlement.

- Homans, L. (2018). *Schriftelijke vraag Sociaal ondernemerschap - Coöperatief ondernemen - ICF-screening*. Opgehaald van Vlaams Parlement: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1206939>.
- Homans, L. (2019). Schriftelijke vraag nr. 272. *Vlaams Parlement*.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 1-21.
- Howlett, M. (2004). Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and society*, 1-17.
- Howlett, M. (2005). Designing government: from instruments to governance. In *What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementations styles* (pp. 30-49). Montreal: McGill-Queens's University Press.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans. A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Design*, 73-89.
- Howlett, M. (2017). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *Journal of Asian Public Policy*.
- Howlett, M. (sd). Chapter 9: Policy design. What, who how, and when?
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). *Policy design: From tools to patches*. New Frontiers.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (s.d.). *Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the privatization experience*.
- ICF e-learning. (s.d.). *Aims of the ICF*. Opgehaald van ICF e-learning: https://www.icf-elearning.com/wp-content/uploads/articulate_uploads/ICF%20e-Learning%20Tool_2018%20-%20Storyline%20output/story_html5.html.
- Ingram, H., & Schneider, A. (1990). Improving Implementation Through Framing Smarter Statutes. *Journal of Public Policy*, 67-88.
- Jørgensen, U., Psych, Melchiorson, H., MPH, Gottlieb, A. G., Hallas, V., & Nielsen, C. V. (2010). Using the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) to describe the functioning of traumatised refugees. *Torture*, 57-75.
- Jacob, K., King, P., & Mangalagu, D. (s.d.). Approach to Assessment of Policy Effectiveness. In *Policies, Goals, Objectives and Environmental Governance: An Assessment of their effectiveness* (pp. 274-280). Cambridge University Press.
- Jobst, A., Kirchberger, I., Cieza, A., Stucki, G., & Stucki, A. (2013). Content Validity of the Comprehensive ICF Core Set for Chronic Obstructive Pulmonary Diseases: An International Delphi Survey. *The Open Respiratory Medicine Journal*, 33-45.
- Jochems, M., & Joosten, R. (s.d.). *De gevalstudie*.
- Kraan-Jetten, A. (1992). *Theorievorming over effectiviteit van overheidsbeleid*. Beleid en Maatschappij.
- Linder, S. H., & Peters, G. B. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 35-58.
- Linder, S., & Peters, G. (1987). *A design perspective on policy implementation the fallacies of misplaced prescription*. Policy Studies Review.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual public services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- Locke, E., & Latham, G. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year Odyssey. *American Psychologist*, 57(9): 705-717.
- Marumoagae, M. (2012). DISABILITY DISCRIMINATION AND THE RIGHT OF DISABLED PERSONS TO ACCESS THE LABOUR MARKET. *PER*, 345-365.

- May, P., & Winter, S. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 453.
- McGonigal, J. (2007). *Het Haagse en Rotterdamse reïntegratiebeleid: Een succes?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministry of Foreign Affairs. (2009). *Evaluation policy and guidelines for evaluations*. Den Haag.
- Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Muyters, P. (2017). *ICF-screening werkzoekenden - duurtijd indicering*. Vlaams Parlement.
- Muyters, P. (2017, maart 20). *Schriftelijke vraag ICF-screening - duurtijd indicering*. Opgehaald van Vlaams Parlement: <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1265371>.
- Muytters, P. (2017, juni 23). *Schriftelijke vraag Toeleiding naar sociale economie - ICF-screeningsmethode*. Opgehaald van Vlaams Parlement: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1148905>.
- Pearson. (s.d.). Hoofdstuk 11: kwalitatieve data analyseren. In Pearson, *Methode technieken* (pp. 304-335).
- Peters, G. B. (2019). Chapter 1: the logic of policy design. In *Policy Problems and Policy Design* (pp. 1-34). Elgaronline.
- Peters, V. (1995). De case-study. In: Hüttner, H., Renckstorf, K., Wester, F. *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 586 - 607.
- PhD, M. A. (2013). Assessment of Policy Instruments. In *Sustainability Assessment* (pp. 99-106). Context of Resource and Environmental Policy.
- Plochg, T., & van Zwieten, M. (s.d.). Kwalitatief onderzoek. 78-93.
- Potter, C. C., & Harries, J. (s.d.). *The determinants of policy effectiveness*.
- Pradhan, N. S., Su, Y., Fu, Y., Zhang, L., & Yang, Y. (2017). Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009-2010 Drought in Yunnan Province, China. *International Journal Disaster Risk Science*, 64-77.
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek: participerende observatie, interviewen en documentenanalyse*.
- Rice, D. (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a MicroInstitutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration & Society*, 1-25.
- Ruppel, P., & Lesaffre, A. (2015). *Indiceren, oriënteren en begeleiden van personen met een arbeidsbeperking naar de arbeidsmarkt*. VDAB.
- Sadler, B. (1996). *Environmental assessment in changing world: Evaluating practice to improve performance*. Canada: Minister of Supply and Services Canada.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schellens, P., Klaassen, R., & de Vries, S. (2006). In *Communicatiekundig ontwerpen: methoden, perspectieven en toepassingen* (p. 183). Assen: Van Gorcum.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The journal of politics*, 510-529.
- Schram, F. (2005). *Het sturen van de samenleving: mogelijkheden van een beleidinstrumentele benadering*. Vlaanderen: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek.
- SERV. (2014). *Advies besluit betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en besluit betreffende de lokale diensteneconomie*. Brussel: SERV.
- Sinnema, C. E., & Robinson, V. M. (2012). Goal setting in principal evaluation: Goal quality and predictors of achievement. *Leadership and policy in schools*, 135-167.
- Smits, M. (2013). *Welke factoren bepalen de effectiviteit van zelfsturende teams?* Sociale Economie. (s.d.). *Collectief maatwerk*. Opgehaald van Sociale Economie: <https://www.socialeconomie.be/collectief-maatwerk>.
- inbergen, J. (1952). *On the theory of economic policy*. Dordrecht: North-Holland Pub.Co.

- Toolbox beleidsplanning. (s.d.). *Strategische doelstellingen*. Opgehaald van Toolbox beleidsplanning voor jeugd- en volwassenenwerk: <https://beleidsplanning.socius.be/5-1-strategische-doelstellingen/>.
- Van Brempt, K. (2008). *Beleidsbrief sociale economie 2008-2009*. Vlaams parlement.
- Van Daele, L. (2011). *Het recht op arbeid in de beschutte werkplaats*. Universiteit Gent.
- Van Damme, J., & Brans, M. (2008). *Interactief beleid van de Vlaamse overheid*. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Van den Bossche, F. (2009). *Beleidsnota sociale economie 2009-2014*. Vlaams Parlement.
- van der Doelen, F. (1991). Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen. *Beleid & Maatschappij*, 90-99.
- Vandoninck, J., Brans, M., Wayenberg, E., & Fobé, E. (s.d.). *Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze. Conclusies en pistes voor optimalisatie*. Vlaamse Overheid.
- Vandoninck, J., Brans, M., Wayenberg, E., & Fobé, E. (s.d.). *Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze. Beschrijving en bevindingen van onderzochte beleidsinitiatieven: Beleidsdomein Werk en Sociale Economie*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek.
- VDAB. (2013). *ICF en indicering*. VDAB.
- VDAB. (2013, mei 29). *ICF en indicering*.
- VDAB. (2014, oktober). Wat doet de VDAB ihkv de decreten voor collectief maatwerk en lokale diensteneconomie? Vlaanderen.
- VDAB. (s.d.). *Draaiboek TWE OCMW-inschatting*. Opgehaald van Tijdelijke werkervaring: <https://www.vdab.be/tijdelijkewerkervaring/draaiboek-twe-ocmw/inschatting>.
- VDAB. (s.d.). *Tewerkstelling in een maatwerkbedrijf*. Opgehaald van Arbeidsbeperking: <https://www.vdab.be/arbeidsbeperking/maatwerkbedrijf>.
- VDAB. (2017). Toelichting evaluatierapport ICF-indiceringsinstrument ihkv collectief maatwerk en lokale diensteneconomie. Opgehaald van VDAB: <https://www.vdab.be/>.
- VDAB. (2020). Indiceringsinstrument VDAB: https://www.sig-net.be/uploads/downloads_vorming/20200211_lies_bleyaert_sessie_10.pdf.
- VDAB. (s.d.). *TWE OCMW*. Opgehaald van VDAB: <https://partners.vdab.be/tijdelijkewerkervaring/twe-ocmw>.
- VDAB. (s.d.). *Wat doet de VDAB ihkv de decreten voor collectief maatwerk en lokale diensteneconomie?* VDAB.
- Veenis, E. (2000). Hoofdstuk 3: Methodologische verantwoording.
- Verlet, D. (2019). Onderzoeksmethoden kwalitatief. *Elite-interview*. Gent: Universiteit Gent.
- Vlaamse Regering. (2008, 10 3). Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap.
- Vlaamse Regering. (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*. Vlaams parlement.
- Vlaamse Regering. (2013, juli 3). decreet betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling. Sociale Economie.
- Vlaamse Regering. (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*.
- Vlaanderen. (s.d.). *Werken met een handicap*. Opgehaald van Vlaanderen: <https://www.vlaanderen.be/werken-met-een-handicap>.
- Voets, J. (2019, december). Onderzoeksmethoden toegepast in publiek management en bestuurskunde. *Van een algemene onderzoeksstrategie naar het concrete veldwerk*. Gent: Universiteit Gent.
- Voets, J., & Verleye, K. (2019, september). Onderzoeksmethoden toegepast in publiek management en bestuurskunde. *Case study onderzoek*. Universiteit Gent.
- Weimer, D. (1992). The craft of policy design. Can it be more than art? *Policy Studies Review*, 370-388.
- Wester, F., & Peters, V. (2004). Qualitative analysis: principles and procedures. *Psychopraxis*, 1-20.
- WHO. (2002). *Nederlandse vertaling van de International Classification of Functioning, Disability and Health*. Nederlands WHO-FIC Collaborating Centre.

- WHO. (2011). *World report on disability: summary*. Geneve, Zwitserland.
- WHO. (s.d.). *ICF CORE SETS IN CLINICAL PRACTICE*. Opgehaald van ICF-based Documentation Tool:
<https://www.icf-core-sets.org/>
- Winter, S. (2002). *Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies*. Denmark: Danish National Institute of Social Research.
- X. (2017). *Commissievergadering. Vraag om uitleg over ICF-screening in sociale economie*. Opgehaald van Vlaams Parlement:
<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1196161/verslag/1198386>.
- X. (s.d.). *Conceptnota decreet maatwerk in het kader van collectieve inschakeling*.

Bijlagen

Bijlage 1.1 Topiclijsten

BELEIDSMAKERS

DEEL 1 INLEIDING

Allereerst zou ik willen vragen om u zelf eens kort voor te stellen en te vertellen hoe u in contact komt met het VDAB-indiceringsinstrument.

DEEL 2 VRAGEN

BELEIDSKEUZE: Waarom en hoe is het instrument ontworpen?

- Wat was de beweegreden voor de keuze van het instrument?
 - o *Was het beleidsprobleem de hoofdreden voor de keuze van het instrument? Is dit probleem goed in kaart gebracht?*
 - o *Werd er rekening gehouden met de kenmerken van het instrument?*
- Is de keuze op een goed geïnformeerde basis gebeurd?
 - o *Was er aanwezigheid van ervaring, objectieve informatie, ...?*
 - o *Is er gekozen voor een gekend instrument? Zo ja, komt dit door bijvoorbeeld politieke traditie of kenmerken van de instelling?*
 - o *Hebben contextfactoren de keuze beïnvloed? (Politieke invloeden, strategische factoren, organisatiedoelen, beleidsstijl, ...?)*
- Hebben jullie beperkingen gekend bij keuze van het instrument?
- Hebben de doelgroep en beleidsuitvoerders deelgenomen bij de beleidskeuze voor het instrument?
 - o *Wie heeft deelgenomen aan gesprekken?*
 - o *Wat was hun standpunt ten aanzien van het instrument?*
- Zijn de doelgroepkenmerken in acht genomen?
 - o *Werd hierbij rekening gehouden met haalbaarheid, weerstand, toegang, ...*
- Werd er een afweging gemaakt
 - o *Tussen diverse instrumenten? (Is dit objectief verlopen? Op basis van welke kenmerken werd de afweging gemaakt?)*
 - o *Met bestaande beleidssituatie-context? (Is er rekening gehouden moeten worden met specifieke juridische kaders? Is er rekening gehouden moeten worden met andere sectoren?)*
- Zijn de maatschappelijke effecten in acht genomen?
 - o *Was er aanwezigheid van een draagvlak voor het instrument?*
 - o *Werd de legitimiteit in acht genomen?*
- Is er een ex ante beleidsevaluatie uitgevoerd?
 - o *Wat wouden jullie hiermee bereiken?*
- Past instrument tussen de bestaande beleidsinstrumenten en binnen de bestaande beleidscontext?

BELEIDSDOELSTELLING: Welke doelstelling heeft het VDAB-indiceringsinstrument?

- Hoe werd de doelstelling voor het VDAB-indiceringsinstrument bepaald?
 - o *Is er een gegevensanalyse uitgevoerd om doelstelling te bepalen?*
 - o *Werd er naar reeds bestaande doelen gekeken?*

- *Is de doelstelling voldoende samenhangend met missie van de organisatie?*
- *Is de doelstelling voldoende specifiek en uitdagend?*
- *Is er van een abstract doel naar een meer specifiek doel gegaan?*
- Matcht het instrument met de doelstelling?
 - *Is de matching tussen de doelstelling en het instrument op een objectieve wijze gebeurd? Of waren er andere (informele) doeleinden en machtsverhoudingen die een rol speelden?*
 - *Werd er een afweging gemaakt tussen doelen en middelen?*
 - *Is er samenhang, congruentie en consistentie met het indiceringsinstrument?*
- Is de bedoeling van de doelstelling duidelijk?
 - *Heeft iedereen die met instrument werkt, weet van de doelstelling?*
- Welke elementen zijn expliciet in instrument ingebouwd zodat de doelstelling behaald kan worden?
 - *Zijn er bepaalde prikkels gecreëerd?*
 - *Zijn er andere manieren om ervoor te zorgen dat doelstelling zeker bereikt wordt?*
- Worden er nog andere instrumenten gebruikt voor het bereiken van de doelstelling?

VOORWAARDEN INSTRUMENT: Welke voorwaarden moeten voldaan worden opdat het instrument op een goede manier kan worden ingezet?

- Is het instrument voldoende uitvoerbaar en toegankelijk?
 - *Wordt het instrument in de praktijk ingezet volgens de beoogde bedoelingen?*
- Worden er middelen gebruikt voor het instrument beter in te zetten?
- Is het instrument voldoende flexibel om zicht aan te passen aan veranderende omstandigheden?
- Wordt het instrument door elke indiceringsconsulent/bemiddelaar/arbeidshandicapspecialist op dezelfde wijze toegepast?
- Wil het instrument het gedrag van de doelgroepwerknemers sturen naar een bepaalde richting?
 - *Heeft dit een invloed gehad bij de keuze van het instrument?*
- Was het de bedoeling dat werknemers zwakker dan voorheen moesten scoren om naar de sociale economie te kunnen? Was dit een bewuste beleidskeuze?
- Wat maakt dat iemand van VDAB beslist dat het indiceringsinstrument te gaan toepassen op een persoon?
 - *Zijn dat enkel mensen waarvan ze zeker zijn dat ze niet meer naar het nec kunnen gaan? Of dienen ze aan bepaalde voorwaarden te voldoen?*

OMSTANDIGHEDEN: Werd er rekening gehouden met de bestaande omstandigheden en de mogelijke effecten van het instrument?

- Wat waren de omstandigheden?
- Wat zijn de ontstane effecten?
 - *Zijn deze de effecten die jullie voor ogen hadden?*
 - *Waren er bepaalde ongewenste effecten? Was er aanwezigheid van conflicten?*
- Lokale diensteneconomie
 - *Wordt het instrument op dezelfde wijze gehanteerd als voor collectief maatwerk?*
 - *Is de reactie van de doelgroep hetzelfde of verschillend in vergelijking met de doelgroep van collectief maatwerk?*
- Zitten er elementen in die eerder gericht zijn voor collectief maatwerk en voor lokale diensteneconomie?

DEEL 3 AFSLUITING

Zijn er nog punten die jullie zelf graag willen toevoegen?

- Knelpunten?
- Zelf nog punten toe te voegen?

BELEIDSUITVOERDERS

DEEL 1 INLEIDING

Allereerst zou ik willen vragen om u zelf eens kort voor te stellen en te vertellen hoe u in contact komt met het VDAB-indiceringsinstrument.

DEEL 2 VRAGEN

BELEIDSDOELSTELLING: Wat houdt de doelstelling van het instrument in?

- Heeft u kennis van de beleidsdoelstelling van het VDAB-indiceringsinstrument?
 - o *Streven jullie deze doelstelling na? Of is het eerder een andere?*
- Is deze naar uw mening specifiek, uitdagend en duidelijk?
- Matcht het instrument met de doelstelling?
 - o *Is er samenhang, consistentie en congruentie aanwezig?*

KENNIS BELEID: Hebben jullie kennis over het beleid rond het indiceringsinstrument?

- Heeft u kennis over het beleid rond het VDAB-indiceringsinstrument?
 - o *Wordt er op een goede wijze gecommuniceerd over het beleid? Ontvangt u hierover voldoende informatie?*
- Is er een aanwezigheid van draagvlak voor het instrument?
- Past tool binnen de bestaande beleidscontext en context van bestaande instrumenten?

TOEPASSING INSTRUMENT IN BELEIDSREALITEIT: Hoe wordt het instrument concreet ingezet als jullie in contact komen met de doelgroep?

- Welke voorwaarden moeten voldaan worden opdat het instrument correct/effectief kan worden toegepast?
- Volstaat één instrument om alles te kunnen?
 - o *Of merk je met bepaalde problemen?*
 - o *Waarom niet? Waarom wel?*
- Het instrument wil een meer gestandaardiseerde toeleiding bereiken in plaats van de vroegere criteria zoals vijf jaar werkloos zijn. Is dat zo in realiteit?
- Het instrument moet ontwikkeld zijn om met moeilijke als makkelijke doelgroepen om te gaan. Is het dus voor alle doelgroepen toepasbaar?
 - o *Waarom (niet)?*
 - o *Krijgt iedereen een gelijke behandeling?*
 - o *Dekken de ICF-categorieën alles om een goed beeld te krijgen van de doelgroepmedewerker? Sterktes, zwaktes, vaardigheden, competenties, ...*
 - o *Levert de toepassing bij bepaalde doelgroepen problemen op?*
- Is het instrument voldoende uitvoerbaar?
 - o *Lukt het altijd om alle 43 categorieën in te vullen en dus te scoren?*
 - o *Welke vragen worden gesteld om screening te doen?*

- *Lukt het om de informatie in de juiste categorie te plaatsen?*
- *Het bepalen van capaciteit, is dit nu vlotter, effectiever, correcter, ...?*
- *Worden er alternatieve instrumenten gebruikt om de afstand tot arbeidsmarkt te bepalen?*
- *Is het een goede classificatie? Wat kan beter/anders?*
- *Zijn er problemen naar indicering toe?*
- Heeft u voldoende capaciteiten en competenties om de indicering uit te voeren?
 - *Werd er training voorzien, extra personeel, ...*
 - *Is er informatievoorziening over de werking van het instrument?*
 - *Kan u beroep doen op ondersteuning – hulpbronnen voor de toepassing van het instrument?*
- Heeft u autonomie tijdens de toepassing van het instrument?
 - *Is er verantwoording of toezicht aanwezig?*
- Waren jullie op een bepaalde wijze betrokken bij de totstandkoming van het instrument?
 - *Heeft dit een invloed voor jullie gehad op de goede werking van het instrument?*
 - *Zouden jullie een ander instrument naar voor geschoven hebben? Of eerder de oude werking terug in voege laten komen?*
- Wordt het instrument op dezelfde wijze gebruikt voor lokale diensteneconomie als voor collectief maatwerk?
 - *Heeft u een andere ervaring hierin?*
 - *Zitten er elementen in het instrument die eerder gericht zijn voor collectief maatwerk of lokale diensteneconomie?*
 - *Werkt het instrument beter voor deze doelgroep/omstandigheden?*
- Op basis van welke criteria wordt beslist de toegang tot de sociale economie en het werkondersteuningspakket te verlenen?
 - *Sluiten deze criteria goed aan bij de werknemers?*
 - *Wordt er niet te snel niet-toeleidbaar beslist?*
 - *Volgt de arbeidsgehandicaptenspecialist altijd het ICF-advies op? Of is er een gevoel van overruling?*
- Heeft het instrument effectief voor een vereenvoudiging gezorgd?
- Ervaart u een bepaalde druk bij de toepassing van het instrument?
 - *Druk voor het verbeteren van de doorlooptijd?*
 - *Druk voor het behalen van bepaalde cijfers?*
 - *Leidt deze eventuele druk tot andere (misschien minder goede) toepassing van instrument?*

TOEPASSING INSTRUMENT OP DOELGROEPMEDEWERKERS: Hoe is hun houding ten opzichte van het instrument? Werken ze goed mee of is er een bepaalde weerstand?

- Hoe is hun gedrag bij het beantwoorden van de vragen?
 - *Attitude, sociale invloed, persoonlijke normen, ...*
- Ontvangen ze (voldoende) informatie over instrument?
- Hebben ze het gevoel dat het bedreigend overkomt op bepaalde momenten?
- Heeft de doelgroep de mogelijkheid om achteraf het document in te kijken?
- Hebben ze voldoende stimulansen om aan de slag te gaan op arbeidsmarkt?
 - *Hoe staan ze zelf tegenover het feit dat ze moeten gaan werken?*
- Is hun job die ze krijgen echt op maat? M.a.w. voldoet het aan hun individuele ondersteuningsbehoefte?

DEEL 3 AFSLUITING

MAATWERKBEDRIJVEN, MAATWERKAFDELINGEN, LOKALE DIENSTENECONOMIEBEDRIJVEN

DEEL 1 INLEIDING

Allereerst zou ik willen vragen om u zelf eens kort voor te stellen en te vertellen hoe u in contact komt met het VDAB-indiceringsinstrument.

DEEL 2 VRAGEN

KENNIS DOELSTELLING: Hebben jullie kennis van de doelstelling van het VDAB-indiceringsinstrument?

- Matcht deze doelstelling met het instrument?
- Bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van het instrument?

HOUDING TEN OPZICHTE INSTRUMENT: Is het instrument voldoende robuust ontwikkeld om uitspraak te kunnen doen of mensen al dan niet bekwaam zijn om in te stromen?

- Is instrument beter dan de voormalige doelgroepcriteria?
- Kan het instrument een duurzame tewerkstelling garanderen?
- Geeft het instrument voldoende stimulans om mensen aan het werk te laten gaan?
- De job naar waar doelgroepmedewerkers worden toegeleid, is deze op maat van hun kunnen?
 - o *Is het werkondersteuningspakket passend bij wat de doelgroepmedewerker nodig heeft? (Zowel de loonpremie als begeleidingspremie? Is dit in functie van afstand tot arbeidsmarkt?)*
 - o *Kunnen jullie een job op maat aanbieden?*
 - o *Worden de capaciteiten en mogelijkheden van de persoon ten volle benut?*
 - o *Is de match tussen de doelgroepwerknemer en het bedrijf en functie beter in vergelijking met vroeger? (Vroeger commentaar dat dit niet zo was.)*
- Er wordt gezegd dat er voor beschutte werkplaatsen niet veel veranderd is in de doelgroep aangezien het automatisch recht behouden blijft. Voor sociale werkplaatsen en lokale diensteneconomie, is er echter wel een verandering. Klopt dit?
- Sinds de invoering van het instrument gebeurt de instroom vlotter, effectiever, correcter in vergelijking met vroeger waar dit meer natte vinger werk was?
- Past de VDAB volgens u het instrument altijd op een goede wijze toe?
 - o *Gebeurt dit steeds op dezelfde wijze voor elke doelgroepwerknemer?*
 - o *Hebben jullie het gevoel dat de toegeleide doelgroepwerknemers zwakker zijn? En heeft dit een invloed op de keuze van doelgroepwerknemers?*

DEEL 3 AFSLUITING

- Knelpunten?
- Zelf nog punten toe te voegen?
- ...

Bijlage 1.2 Codeboom

HOOFDTHEMA	SUBTHEMA	
<u>Beleidskeuze</u>	Waarom indiceringsinstrument ontworpen? - Identificatie beleidsprobleem - Beleidssituatie, noden, middelen organisatie - Aard na te streven doelen - Juridische kaders	<i>“Omdat die objectieve criteria niet veel zeggen over hoe dat iemand functioneert.” (R1B)</i> <i>“Ons beleid de laatste jaren is dat we maatregelen willen oriënteren op de afstand van de arbeidsmarkt die personen hebben.” (R1A)</i> <i>“De huidige regelgeving heeft de stap gezet naar een gestandaardiseerde toeleiding, waardoor we een gelijke behandeling van personen veel meer dan voordien kunnen vooropstellen. Vanuit sociale economie is het de doelstelling om personen toe te leiden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.” (Homans, 2019)</i> <i>“Het zeer sterk beperkende kader dat Europa oplegt op het gebied van specifiek ondersteunen naar bedrijven. Dit heeft namelijk gevolgen voor de bepaling van de doelgroep en bepaling van de hoogte van subsidies die mogen toegekend worden.” (Van Brempt, 2008)</i> <i>“In 2013 besliste de Vlaamse Regering dat de indicering van kandidaten voor sociale economie zonder automatisch recht zou gebeuren aan de hand van de ICF-methodiek.” (Crevits, 2019)</i>
	Wie heeft beleidskeuze gemaakt? - Invloed politieke of strategische factoren	<i>“Wij moeten samenwerken met alle departementen. Tuurlijk dat ministers opdrachten geven aan departementen over wat ze in hun programma willen realiseren. Maar dan wordt dat losgelaten en zijn het de departementen die opdrachten geven aan de VDAB. Dan doet VDAB voorstellen en overleggen ze dat.” (R3B)</i> <i>“VDAB focust zich op het arbeidsmatig functioneren en we spreken van een gegevensset arbeid.” (VDAB, 2017)</i> <i>“Hoeveel problemen een werkzoekende moet hebben om naar een bepaalde werkvorm te worden doorverwezen, is een politieke afweging.” (Commissie voor Sociale Economie, 2017)</i> <i>“Op basis van het ICF-instrument heeft de VDAB gedurende drie jaar een indiceringsinstrument ontwikkeld, in samenwerking met experts, consulenten en de werkplaatsen in de sector sociale economie.” (Commissie voor Economie, 2017)</i>
	Totstandkoming indiceringsinstrument - Beleidssituatie, noden en middelen organisatie - Kenmerken instrument - Alternatieven bekeken - Capaciteit en technische vereisten - Aanwezigheid favoritisme	<i>“Bij ons gaat het vooral over de mindset, het holistisch denken en inschatting van werkzoekenden. De mensen hun totaal functioneren. Niet enkel hun zwaktes, maar ook hun sterktes.” (R3B)</i> <i>“We zagen dat in andere gebieden, regio’s en andere beleidsgebieden (ergo, kine) men steeds meer met ICF werkte.” (R5)</i> <i>“De keuze was vooral ingegeven toen dat we een wetenschappelijk onderbouwd instrument wouden.” (R1B)</i>

	- Doelgroepkenmerken	<i>“Het is een van de weinige systemen die alles in kaart brengt. Je hebt een aantal onderzoeksysteem, ICD-10, die meer gefocust zijn op het medische of het psychische. Terwijl ICF het globaal ziet.” (R4)</i> <i>“Er zijn niet zoveel alternatieven. Het grote voordeel van ICF is dat je het functioneren heel gelaagd kan bekijken.” (R5)</i>
	Op geïnformeerde basis beleidskeuze voor instrument gemaakt? - Bestaande kennis en ervaring - Omstandigheden keuze instrument - Maatschappelijke effecten - Legitimiteit en draagvlak	<i>“Bij elke regelgeving die je maakt moet je een RIA maken waar er naar de maatschappelijke effecten wordt gekeken.” (R1A)</i> <i>“Je houdt altijd rekening met de omstandigheden die er waren.” (R1B)</i> <i>“Bij de opmaak van het instrument en het feit dat we die opleiding hebben gevolgd om gecertificeerd te worden.” (R3B)</i>
	Bezorgdheden en beperkingen	<i>“Omdat het altijd in een gezondheidscontext werd geplaatst. Voor ons was het ook heel belangrijk dat dat instrument gebruikt werd door mensen die ook de doelgroep kenden en de finaliteit van de sociale economie. Ik denk dat daar de voornaamste bezorgdheid zat.” (R2)</i> <i>“Er moest een consensus komen rond de categoriekeuze. Er zijn waarschijnlijk nog andere categorieën relevant, maar er moest een keuze gemaakt worden.” (R4)</i>
	Effecten keuze instrument	<i>“Ik denk dat men een eerlijke oefening heeft gemaakt en dat men achteraf heeft vastgesteld dat de implementatie minder evident was dan dat men gehoopt had.” (R1A)</i> <i>“Het beoogde effect was om meer op objectieve criteria de afstand tot de arbeidsmarkt te meten en daar een passende ondersteuning tegenover te zetten.” (R1B)</i>
	Wie was betrokken bij totstandkoming? - Deelname doelgroep, uitvoerders, belangengroepen, politiek bij keuze	<i>“De SERV vindt het een goede zaak dat bij de opmaak van de regelgeving sterk werd ingezet op de betrokkenheid van de sociale partners en andere stakeholders.” (SERV, 2013).</i> <i>“Niet bepaalt. Dat is allemaal in Brussel gebeurd.” (R6)</i> <i>“SST was betrokken bij de onderhandelingen.” (R15)</i>
	Ex ante beleidsevaluatie	<i>“Op basis van statistisch onderzoek is dat een stuk gebeurd.” (R1A)</i> <i>“Ook van in de beginfase als de eerste testen gebeurden, hebben wij ook meegewerkt aan interviews in bw en sw. Om te gaan testen of er een match was met de zittende doelgroep en het instrument dat wij ontwikkeld hebben.” (R3B)</i>
Beleidsdoelstelling	Wat is de doelstelling van het indiceringsinstrument?	<i>“Beleidsnota Werk legt nadruk op uitbouw van individueel maatwerk waarbij begeleiding of opleiding zal worden gekoppeld aan een individu in functie van zijn/haar afstand tot de arbeidsmarkt.” (SERV, 2014)</i>

	Bepaling beleidsdoelstelling - Van abstract naar specifiek doel - Afweging middelen en doelen - Overeenstemming met context – missie en reeds bestaande doelstellingen	<i>“Hoe wij meestal werken is dat we hebben een strategische doelstelling hebben, namelijk zoveel mogelijk mensen aan het werk. Dat is ons activeringsbeleid. En daaronder hebben we operationele doelstellingen.” (R1A)</i> <i>“Het doel was dat wij de personen met PsP problematieken moeten inschatten op basis van een instrument dat breeddenkend is en die psychosociale factoren kan vatten en dat ons toelaat om een uitspraak te doen over de afstand tot de arbeidsmarkt en de ondersteuningsnood.” (R4)</i>
	Duidelijke beleidsdoelstelling - Specifiek en uitdagend - Niet te ambitieus	<i>“Ik denk dat die altijd al redelijk specifiek is geweest. ICF ga je gebruiken in functie van maatwerk.” (R5)</i> <i>“Uitdagend wel. ICF gebruik je om een persoon een advies te geven. Maar nadien moet je die persoon ook nog verkocht krijgen aan een werkgever.” (R5)</i>
	Matching instrument en doelstelling - Samenhangend, congruent en consistent	<i>“Ik vind van wel, maar ik ben natuurlijk niet diegene die het moet invullen. Ik vind dat een ICF die goed ingevuld is, zorgt ervoor dat wij een goede bepaling kunnen doen van het profiel.” (R11)</i> <i>“Ik denk het wel. Als je u instrument goed invult, dat je een goed zicht hebt op het functioneren van de klant.” (R5)</i>
	Elementen in instrument ingebouwd om doelstelling te behalen - Prikkel of ontmoedigingen om doel te bereiken - Dwang, autorisatie	<i>“Dat zijn die indicatoren en vooral de beoordeling.” (R2)</i> <i>“Er zit altijd wel een beetje dwang in omdat je de controle hebt van de specialisten. Als je het niet volgens de richtlijnen invult, krijg je het terug op je bord.” (R4)</i> <i>“Motiveren van categorieën en daar een probleem typering aan geven.” (R4)</i>
<u>Omstandigheden</u>	Elementen in instrument die specifiek gericht zijn naar collectief maatwerk of LDE	<i>“Het zijn dezelfde categorieën voor LDE. Dus die 21 categorieën van LDE zijn ook verworven in ICF voor maatwerk.” (R11)</i> <i>“Dat is hetzelfde instrument. Juist het onderscheid in het aantal criteria die worden meegenomen.” (R1B)</i> <i>“Ik denk dat het vrij gelijk is. Ik kan niet meteen aan iets denken.” (R12B)</i>
	Verschillende toepassing van instrument voor maatwerk of LDE - Waarom andere toepassing? - Wat zijn de verschillen? - Waar werkt het instrument beter? - Institutionele kenmerken - Organisatiefactoren	<i>“Er zijn enkele clusters, groepen van categorieën, en zeker naar maatwerk toe is het afhankelijk hoeveel problemen je op welke clusters hebt of je wel of niet maatwerk gaat krijgen.” (R10)</i> <i>“Eigenlijk is het wel verschillend tegenover maatwerk want voor een advies LDE moet je geen volledig indiceringsinstrument invullen.” (R11)</i> <i>“De realiteit leerde ons dat een LDE-profiel niet alle categorieën nodig heeft. Dan hebben we gezegd dat ze niet alle 43 categorieën moeten gebruiken, maar 21.” (R2)</i> <i>“Ik denk niet beter of slechter. Ik zie daar niet echt een verschil in.” (R11)</i> <i>“We zijn afgestapt van die volledige ICF omdat we met het probleem zaten dat we geen klanten vonden die voldeden aan alle criteria voor LDE.” (R5)</i>

Beleidsuitvoering	Hoe wordt het instrument in praktijk ingezet? - Wanneer beslissen om instrument in te zetten? - Rol bemiddelaar, indiceringsconsulent en arbeidsgehandicaptenspecialist - Bepalen werkondersteuningspakket - Criteria toekennen rechten	<i>“Pas als er geen attesten zijn, maar wel een vermoeden is van een ondersteuningsnood, zal de ICF-gebaseerde screening gebeuren.” (Groep Maatwerk, 2015)</i> <i>“Hij zit eerst bij de bemiddelaar en zij sturen door als ze denken dat die persoon maatwerk nodig gaat hebben, arbeidszorg of iets anders.” (R7)</i> <i>“Wij doen niet de definitieve ICF, wij doen de voorbereiding. Dat definitief wordt uitgeschreven door indiceringsconsulenten.” (R12B)</i> <i>“Telkens als er een aanvraag binnen is voor collectief maatwerk of LDE, maak ik gebruik van ICF als middel om die aanvraag te ondersteunen en uiteindelijk tot een advies te komen. Eerst vul ik het ICF in, dan kom ik tot een besluit. Zo formuleer ik een advies maar dat moet nog bekrachtigd worden door de specialisten DABP.” (R7)</i> <i>“De afstand tot arbeidsmarkt is bepalend voor toeleiding naar pakketten.” (VDAB, s.d.)</i> <i>“Wij gaan eigenlijk alle aanvragen om de tewerkstelling binnen de sociale economie en LDE beoordelen. (...) Het afgewerkt product komt bij ons op het bureau terecht. Wij gaan dat helemaal bekijken en al dan niet nog extra informatie opvragen voor dat we tot een besluit komen.” (R11)</i> <i>“Binnen VDAB is de dienst voor personen met een arbeidsbeperking (DABP) bevoegd voor het toekennen van advies en voor evaluaties.” (VDAB, s.d.)</i>
	Uitvoering conform bepalingen beleidsmakers? - Symbolisch beleid - 1 instrument voldoende? - Gebruik andere instrumenten om doelstelling te behalen?	<i>“Ik denk wel dat we het gebruiken volgens dat het voorzien was.” (R5)</i> <i>“Wij gebruiken sowieso nog andere instrumenten. Er is zijn psychologische testings die kunnen. We hebben assessments, stages, ... ICF is op zich niet het enige instrument. Dat wordt allemaal samengebundeld.” (R5)</i>
	Weten uitvoerders waarvoor de doelstelling en het beleid staan? - Kennis beleid en doelstelling - Is doelstelling voor iedereen even duidelijk?	<i>“Ik denk dat de voornaamste doelstelling is om te meten in welke mate bepaalde personen hun arbeidsbeperking vertaald kan worden naar de tegemoetkoming om het beperkt loonvormend vermogen te compenseren.” (R15)</i> <i>“Wat het beleid wil bereiken met het gebruik van ICF naar de toekomst toe, daar hebben wij geen zicht op wat er nu verder met gaat gebeuren.” (R6)</i> <i>“Er is een uitgebreide informatiecampaagne geweest over de introductie van ICF. Zowel werd info ter plaatste gegeven als via intranet. Hoe je ICF kon gebruiken en de achtergrond, de toegang naar collectief maatwerk, ...” (R4)</i>
	Kunnen uitvoerders het instrument op een goede manier toepassen? - Competenties, capaciteit, training	<i>“In functie van de concrete taakvereisten van de bemiddelaar werden opleidingen met een verschillende specialisatiegraad voor toepassing van de ICF-gegevensset ‘Arbeid’ georganiseerd.” (Muyters, 2014)</i>

	- Middelen om indiceringsinstrument beter in te vullen - Super- en intervisies/ondersteuning	<i>“De opleiding bestaat nu. We hebben een verschil tussen mensen die rapporteren in ICF en indiceren. Standaard moet iedereen eerst een opleiding Pmab volgen, dat is een theoretisch gedeelte. En dan hebben we eigenlijk de opleiding ICF en afhankelijk of je rapporteerder of Indiceerder bent is dat 1 of 2 dagen.” (R11)</i> <i>“Ik denk wel dat we vooral moeten inzetten op meer coaching en ondersteuning zodat we betere ICF’en krijgen.” (R11)</i> <i>“De laatste 2 jaren wordt er te weinig gecoacht. Dat vind ik onvoldoende.” (R8)</i> <i>“We hebben maandelijks overleg waar heel voor dossiers besproken worden en dat gaat soms tot categorieniveau.” (R11)</i> <i>“Er werd geïnvesteerd in opleiding en coaching op diverse aspecten van het indiceringsproces.” (Muyters, 2017)</i>
	Willen uitvoerders het instrument op een goede manier toepassen? - Draagvlak	<i>“Ik denk dat dat een beetje een gewoonte is en voorkeur over manier van werken. En u weerstand ook een beetje loslaten.” (R11)</i> <i>“Er zijn mensen die fan zijn en mensen die niet fan zijn.” (R10)</i> <i>“Het is wel een instrument dat je moet gewoon zijn om te gebruiken.” (R6)</i>
	Moeten uitvoerders het instrument op een goede manier toepassen? - Autonomie gedurende uitvoering - Ervaren controle - Toezicht	<i>“Ja er is toezicht, want DABP checkt. Zij bekrachtigen uiteindelijk je advies. Maar ze controleren ook iedere categorie of de argumentering juist is, maar ook of de quoterings juist is. Als je het terugkrijgt is het dikwijls om te zetten dat een categorie niet voldoende geargumenteed is of er een verkeerde quoterings is.” (R7)</i> <i>“Hoe je aan u informatie geraakt, is u verantwoordelijkheid.” (R6)</i> <i>“Het is soms vervelend dat ze zeggen voor soms nog bijkomende informatie te zoeken en dat je je dan afvraagt wat je nog moet zoeken.” (R6)</i>
	Invloed persoonlijke kenmerken tijdens indicering - Inspanning, doorzettingsvermogen - Schrijfstijl - Vooroordelen over persoon	<i>“Niet iedereen schrijft even vlot of vloeiend. Je hebt mensen die prachtige ICF’en schrijven en die gaan heel vlot door. Maar het gebeurt ook dat de ICF soms nog heel onduidelijk is.” (R11)</i> <i>“Zelfs bij anderstaligen dat ze nog iets meer moeite doen om nog meer bronnen te verzamelen.” (R10)</i> <i>“Het punt is ook, ik heb mijn vooroordelen, iedereen heeft dat. We zijn er allemaal door besmet.” (R9)</i>
	Invloed ervaren van druk tijdens indicering - Focus op beperkt aantal klanten - Behalen cijfers - Doorlooptijd - Leveren mindere kwaliteit	<i>“Ik denk dat die consultants ook wel de druk voelen van die priordossiers. Ze worden een beetje geforceerd om die indicering sneller af te ronden dan dat ze eigenlijk zouden willen.” (R10)</i> <i>“Tijdsdruk ervaar ik daarin niet. Ik denk dat het dom zou zijn als we als bemiddelaars onze tijd niet zouden nemen.” (R12C)</i>

		<i>"Ik persoonlijk niet. Ik vind naar cijfers halen niet. Ik vind dat wij nog heel hard mogen inzetten op kwaliteit." (R11)</i> <i>"Wat we wel heel hard merken is dat ze meer en meer aan het meten zijn binnen de VDAB, onze doorlooptijd en wachttijd." (R11)</i> <i>"Ik laat mij zo weinig mogelijk onder druk zetten." (R9)</i> <i>"Ik denk dat dat geen oplossing is. Want als je dossier niet grondig en correct invult, ga je ze toch terugkrijgen." (R6)</i>
	Problemen tijdens gebruik instrument - Uitvoerbaar en toegankelijk - Scoring door consulent - Verkrijgen informatie - Concrete voorbeelden geven - Overruling door arbeidsgehandicaptenspecialist	<i>"Ik denk wat we vaker voorhebben is de discussie: ze hebben de klant heel de tijd bezig gezien, ze voelen hun klanten en hebben die ervaring. Dus dat buikgevoel is negen op de tien wel correct maar je kan er u vinger niet opleggen." (R11)</i> <i>"Er wordt wel heel gedetailleerd een aantal zaken gevraagd. Soms worden heel praktische voorbeelden gevraagd, waarbij het dan soms wel eens moeilijk wordt." (R6)</i> <i>"Er zijn consulenten die sterker scoren, waar je zegt dat het duidelijk een probleem is. Maar waar de één een licht probleem gaat scoren en de ander een ernstig probleem." (R11)</i> <i>"Stel dat iemand een vrij sterk profiel heeft maar wel de problemen op de juiste clusters scoort, dan kunnen wij die niet tegenhouden." (R10)</i> <i>"Wat nog een issue is, is dat niet alle bronnen even betrouwbaar zijn." (R8)</i> <i>"Dat arbeidsmatige lukt dikwijls moeilijker, maar dan sturen we die persoon door naar een assessment. Zo komen we dan tot een goede conclusie." (R7)</i>
<u>Doelgroep</u> <u>Collectief</u> <u>maatwerk en LDE</u>	Ontvangen informatie	<i>"Over dat instrument weten ze eigenlijk niet hoe wij ons verslag schrijven. Ik zeg dat ik alles wegschrijf in een verslag, in het vertrouwelijk luik." (R7)</i> <i>"Het is de taak van de indiceringsconsulent om te zeggen waarom je dat gesprek hebt, wat de doelstelling is." (R5)</i>
	Machtsmiddel ter beschikking - Recht op inzage indicering - Heroverwegingscommissie	<i>"Wanneer wij een aanvraag weigeren hebben zij altijd de mogelijkheid om naar de heroverwegingscommissie te gaan en als daar gezegd wat dat we het wel moeten toekennen, dan doet we dat meteen." (R11)</i> <i>"Daarnaast mogen mensen ook hun verslag inkijken, dus het moet voor hen herkenbaar zijn wat je schrijft. Het moet zo objectief mogelijk zijn." (R4)</i>
	Attitude doelgroepwerknemers gedurende het gesprek - Gevoel dat het bedreigend overkomt - Weerstand tijdens het gesprek	<i>"Ik heb toch al een paar keer voorgehad dat er fel gereageerd werd op mijn vragen. Dat ik het wel duidelijk moest kaderen dat ik het moet vragen." (R7)</i> <i>"Maar normaal gezien verlopen de gesprekken goed, is er goede samenwerking en werken de mensen goed mee." (R7)</i>

		<i>“Het beeld van maatwerkbedrijven en zeker de vroegere beschutte werkplaatsen was niet altijd rooskleurig. En dan krijg je dikwijls de reactie dat ze geen gehandicapten zijn, maar dat willen wij dan ook niet zeggen.” (R3A)</i>
	Gebruik indiceringsinstrument door collectief maatwerk en LDE	<i>“Ik lees die ICF eens. Vaak is die persoon al lang aan het werken als ik die ICF lees. Ik doe het voornamelijk om waakzaam te zijn en als ik soms iets zie, doe ik het om te kijken en te zien wat de reden is dat iemand zo of zo reageert.” (R14)</i> <i>“Als wij die ICF krijgen, lezen wij dat en geven we dat aan onze collega’s die met die mensen aan de slag gaan op de werkvloer.” (R17)</i>
	Instrument voldoende robuust om uitspraak te doen over toegang tot sociale economie - Toeleiding juiste doelgroep - Toeleiding zwakkere doelgroep - Matching persoon en functie - Job op maat - Capaciteit en competenties ten volle benut - Ondersteuning op maat - Bedrijven kiezen voor sterkere profielen - Verdringing zwakkere profielen - Betere invulling vacatures - Kan instrument duurzame tewerkstelling garanderen? - Verandering tewerkstelling	<i>“Ik denk dat het instrument garandeert dat mensen die in collectief maatwerk komen dat die daar ook moeten zijn.” (R15)</i> <i>“De naar sociale economie toegeleide groep is gewijzigd na de introductie van ICF. Sterke profielen zijn weggevallen. Mensen komen in jobs terecht die niet meer op hun maat zijn, wat negatief is voor werknemers en werkgevers.” (Commissie voor Sociale Economie, 2017)</i> <i>“Goh zwakker, die formele voorwaarden zijn ook maar tijdelijk geweest. Het is niet zo dat de doelgroep zwakker is dan toen. We hebben gewoon een tussenperiode gehad zonder wetgeving. Er zijn een periode sterkere profielen toegeleid. Maar hoe het maatwerk nu is, dat is de oorspronkelijke doelgroep die altijd voor ogen is geweest.” (R11)</i> <i>“Het is moeilijk om nog een match te vinden. Omdat de profielen alsmaar zwakker worden.” (R17)</i> <i>“Voor die job op maat doen we zo goed mogelijk ons best omdat we nog rekening moeten houden dat we nog kunnen blijven bestaan en dergelijke.” (R17)</i> <i>“Als wij voelen dat die persoon meer kan, gaan wij die dat gewoon laten doen.” (R16)</i> <i>“En bij een PsP’er is dat ook niet altijd op maat want het is dat startpakket. Het gaat soms om mensen die nog nooit gewerkt hebben. Hoe kan iemand extern goed inschatten en liefst snel? Want het is niet de bedoeling dat daar 2 jaar overgaat als iemand werk zoekt.” (R13)</i> <i>“Als we ons bedrijf willen laten draaien, lukt dat enkel als we 60 hoog krijgen. Zodat we voldoende middelen hebben om dat minder loonvormend vermogen te compenseren.” (R15)</i> <i>“Thuisituatie zegt ook veel hé. Je kan hebben dat iemand hier vier jaar goed functioneert en je krijgt dan een relatie en het is allemaal om zeep of de mama komt te overleiden, ... Dat heeft daar allemaal een impact op.” (R14)</i> <i>“Ik denk dat dat hetzelfde is gebleven. Alleen binnen het maatwerkdecreet en LDE-decreet is er de focus op doorstroom.” (R5)</i> <i>“Ik denk niet dat het instrument een duurzame tewerkstelling kan garanderen. Als er bij ons uitval is, heeft dat zelden te maken met het feit dat mensen niet mee kunnen.” (R16)</i>

Bijlage 1.3 Participatieladder



Trede 6: betaald werk	Betaald werk in het normaal economisch circuit zonder enige vorm van ondersteuning of begeleiding. Op deze trede komt het overgrote deel van de loontrekkenden en zelfstandigen voor (het andere deel van personen met een arbeidscontract bevindt zich op trede 5).
Trede 5: betaald werk met ondersteuning	Betaald werk met ondersteuning of begeleiding: tewerkstelling in de sociale economie, maar ook tewerkstelling in het NEC met ondersteuning van de VOP, een jobcoach, IBO, ...
Trede 4: Onbetaald werk	Tijdelijke activerende trajecten in kader van werk- en/of zorgbegeleiding. Het gaat om mensen die nood hebben aan een combinatie van werk-, welzijns- en zorgbegeleiding en die door het volgen van dit tijdelijke traject mogelijk (opnieuw) een stap kunnen zetten naar betaald werk. Trede 4 is dus een tijdelijke (activerings-) trede voor mensen zonder arbeidscontract.
Trede 3: deelname aan georganiseerde activiteiten	Het verrichten van arbeidsmatige activiteiten onder begeleiding, in combinatie met welzijns- en zorgbegeleiding. Deze mensen hebben nood aan een combinatie van werk en welzijn of zorg. Ze staan een stap verder van betaalde arbeid dan de mensen die op trede 4 staan. Betaalde arbeid is op middellange termijn niet mogelijk.
Trede 2: sociale contacten buitenshuis	Mensen met sociale contacten buitenshuis die deelnemen aan georganiseerde activiteiten van sociaal-culturele verenigingen, lokale dienstencentra, verenigingen waar armen het woord nemen, Het gaat hierbij voornamelijk om ontmoeting en zinvolle dagbesteding.
Trede 1: geïsoleerd	Voor mensen gesitueerd op trede 1 zijn sociale contacten in de huiselijke kring of in de sociale omgeving belangrijk. Het kan hierbij ook gaan om contacten binnen de welzijns- of zorginstelling waar ze verblijven.