

DE VLAAMSE OCMW'S IN HET ARBEIDSMARKTBELEID: VAN STILLE ACTOR TOT ACTIEVE PARTNER

Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden

Leen Sannen (HIVA)

Ludo Struyven (HIVA)

Steven Vos (HIVA)

Voor de meeste OCMW's is activering niet nieuw. Reeds vanaf de jaren '70 maken zij gebruik van de tewerkstellingsmogelijkheden in het kader van Artikel 60 § 7. Intussen is er evenwel heel wat veranderd: momenteel staat de integratie in de reguliere arbeidsmarkt voorop. Tevens wordt door de OCMW's steeds meer samengewerkt met andere OCMW's, intermediairen en externe werkgevers om de tewerkstellingsmogelijkheden uit te breiden en een traject op maat van de cliënt te kunnen aanbieden. Toch wordt de doelgroep van OCMW-cliënten nog (te) vaak over het hoofd gezien in officiële beleidsplannen en statistieken. Ook ontbreekt een globaal overzicht van de inspanningen die de Vlaamse OCMW's leveren inzake activering van hun cliënteel naar de arbeidsmarkt, evenals van de samenwerkingsverbanden en netwerken waaraan de OCMW's participeren binnen de context van het arbeidsmarktbeleid en de factoren die deze samenwerking bevorderen of belemmeren.

Via dit onderzoek wordt de bestaande leemte omtrent de arbeidsmarktinspanningen van de Vlaamse OCMW's ingevuld. Het is gebaseerd op een schriftelijke enquête in de loop van 1999 bij alle Vlaamse OCMW's. De focus lag hierbij niet op de beleidseffectiviteit, maar wel op de beleidsinput, het beleidsproces en de beleidsoutput. De hoge respons (74,35% of 229 ingevulde vragenlijsten) is een indicatie voor het belang dat de Vlaamse OCMW's hechten aan arbeidsmarktbeleid. Via diepte-interviews bij 8 OCMW's werden een aantal aspecten verder uitgediept. Deze bijdrage belicht vooral de bevindingen uit de OCMW-enquête.

1. Ruim één op twaalf bestaansminimumtrekkers sociaal tewerkgesteld

In het kader van het activeringsbeleid worden OCMW's steeds meer gestimuleerd om een actieve rol te vervullen in het begeleiden en bemiddelen van hun cliënten naar de (reguliere) arbeidsmarkt. Daarvoor staat een resem instrumenten ter beschikking. De

veelheid van instrumenten komt voort uit het dubbele spoor dat de federale overheid tot nog toe volgt¹: aan de ene kant wordt het aanwenden van OCMW-specifieke opleidings-, begeleidings- en tewerkstellingsinstrumenten (bv. Artikel 60 § 7, Artikel 61, TOK-omkaderingssubsidie) aangemoedigd door de verruiming van OCMW-externe tewerkstellingsplaatsen en financiële incentives, aan de andere kant worden de generieke activerings- en reïntegratiemaatregelen voor werkzoekenden ook toegankelijk gemaakt voor OCMW-cliënten: via activering van het bestaansminimum en door het mogelijk maken van de onmiddellijke overstap van een artikel 60-tewerkstelling naar andere maatregelen (bv. WEP-plus, Dienstenbaan). Artikels 60 § 7 en 61 van de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 vormen de wettelijke basis voor tijdelijke tewerkstelling bij het OCMW, of bij een andere organisatie (ook private bedrijven) via terbeschikkingstelling. De laatste jaren zijn de toepassingsmogelijkheden sterk uitgebreid (recent nog met het Lenteprogramma van Vande Lanotte). De zogenoemde TOK-maatregel omvat een omkaderingssubsidie voor opleidings- en tewerkstellingsprojecten opgezet vanuit het OCMW.

¹ Ook met de huidige regeringen wordt voortgebouwd op dat dubbele beleidsspoor: enerzijds specifiek OCMW-gerichte initiatieven (cf. Lenteprogramma), anderzijds OCMW-gerichte initiatieven in een bredere geïntegreerde benadering (cf. Activeringsbeleid; Lokale Werkwinkels en Lokaal Forum Werkgelegenheid, sociale economie).

Tabel 1. Mate van gebruik van de instrumenten door de Vlaamse OCMW's (extrapolatie van de enquêtegegevens voor heel Vlaanderen)

	Percentage OCMW's dat de maatregel aan- wendt voor de activering van het cliënteel	Aantal cliënten in 1998 ingeschakeld per maatregel*
OCMW-specifieke maatregelen		
Artikel 60§7	93,9	5636
TOK (Tewerkstelling en Opleiding Kansarmen)	26,2	1742
Artikel 61	19,6	153
Integratiecontract	85,6	8415
Generieke maatregelen		
WEP-plus	29,7	783
Gesco-WEP-plus	32,3	807
Dienstenbaan	22,3	259
Banenplanuitkering	18,3	411
Tewerkstelling bij PWA	73,8	2260
Opleidingsmogelijkheden		
Opleiding door OCMW zelf	34,5	1070
Opleiding door VDAB	68,9	911
Opleiding door derden	60,3	1296
IBO (Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming)	17,5	90

* Het betreft cumulatieve cijfers, dus verschillend van eventuele administratieve brongegevens die gebaseerd zijn op een momentopname (bv. het aantal art.60-ers in Vlaanderen bedraagt 2.345 per 1 januari 1999; bron: Ministerie van Sociale Zaken).

De standaardinstrumenten voor activering zijn artikel 60 § 7 en het Integratiecontract dat OCMW's verplicht moeten afsluiten voor cliënten beneden de 25 jaar. Zo waren er over gans 1998 gemeten ruim 5 600 bestaansminimumtrekkers actief in een OCMW-tewerkstellingsplaats, en werd een integratiecontract afgesloten met ruim 8 400 jongeren (cumulatieve cijfers voor Vlaanderen). Gemiddeld zijn er 7 sociaal tewerkgestelden per Vlaams OCMW. In verhouding tot het aantal bestaansminimumtrekkers is 8,0% sociaal tewerkgesteld, of ruim één op twaalf (momentopnamegegevens). Dat percentage schommelt zeer sterk, vooral in de provincies Oost- en West-Vlaanderen. Een betere ruimtelijke spreiding van de sociale tewerkstelling is een aandachtspunt voor het Vlaamse beleid. Hoe groter de gemeente en hoe groter het aantal bestaansminimumgerechtigden dat een beroep doet op het OCMW, hoe meer gebruik er wordt gemaakt van de instrumenten. De grotere OCMW's hebben ook een langere traditie inzake het aanwenden van artikel 60 § 7. Dat wijst erop dat er een zekere kritische massa moet zijn opdat de instrumenten zouden worden aangewend.

2. Vooral PWA slaat aan

Van de generieke instrumenten is enkel het PWA een veel gebruikt instrument voor de bestaansminimumtrekkers. De overige instrumenten hebben een zeer laag bereik voor de OCMW-doelgroep anno 1998. Het gebrek aan overstapmogelijkheden vanuit Artikel 60 § 7 naar deze maatregelen op het moment van de bevraging, de relatieve onbekendheid van de maatregelen, het uitblijven van de uitvoeringsbesluiten en de te ingewikkelde procedures worden als redenen vernoemd. Ook artikel 61, dat het opbouwen van sociale zekerheidsrechten via tewerkstelling in de privé-sector mogelijk maakt, dient nog van de grond te komen. De bevroegde OCMW's geven als voornaamste verklaring het gebrek aan interesse bij externe werkgevers om OCMW-cliënten in dienst te nemen, wat op zijn beurt samenhangt met het gebrek aan (financiële) incentives. Ook hier kan het beleid inspanningen doen om deze maatregelen aantrekkelijker te maken voor de privé-sector.

Voor de opleiding van hun cliënten doet meer dan 60% van de OCMW's een beroep op de VDAB. De derden of NGO's bereiken evenwel het grootste aantal cliënten. Als verklaring geven de OCMW's aan dat de derden zich specialiseren in het begeleiden van moeilijke doelgroepen, terwijl de drempel voor een opleiding bij de VDAB voor heel wat OCMW-cliënten te hoog ligt. Wat tevens opvalt is dat werkzoekende OCMW-cliënten door 9 op 10 OCMW's ingeschreven worden bij de VDAB; het gaat echter maar om een beperkte inschrijvingstermijn. Bovendien betekent een administratieve inschrijving geenszins dat er voor de OCMW-werkzoekenden automatisch een diagnose en trajectbepaling bij de VDAB op volgt. De betrokkenheid van de VDAB kan worden getypeerd als een passief beleid t.a.v. de OCMW-doelgroep. Vanuit de VDAB gezien zijn er geen specifieke incentives ingebouwd t.a.v. de OCMW-doelgroep. Het is aan te bevelen dat de Vlaamse overheid een aantal inspanningen die nu nog vooral op basis van lokale goedwil worden opgebracht door de VDAB, mee gaat honoreren in de contractuele verbintenissen met de VDAB.

Tenslotte stellen we vast dat slechts een zeer beperkt aantal OCMW's specifieke initiatieven neemt naar migranten en oudere werkzoekende cliënten. Ook deze leemte wordt best opgenomen door de Vlaamse overheid in het kader van de VDAB en het doelgroepenbeleid (o.m. voor migranten).

3. Niet alle cliënten activeerbaar geacht

Hoewel de activeringsgedachte steeds meer doordringt binnen de OCMW-werking is het van belang te onderstrepen dat niet alle cliënten door de OCMW's activeerbaar worden geacht. De meest voorkomende problemen vanuit de kant van de cliënt zijn onaangepaste arbeidsattitudes, een (te) laag opleidingsniveau en een beperkte mobiliteit, in het bijzonder in kleinere gemeenten waar het openbaar vervoer doorgaans niet sterk is uitgebouwd.

Bovendien worden OCMW-cliënten vaak geconfronteerd met een cumulatie van problemen waardoor ze niet (meer) geschikt zijn voor de arbeidsmarkt, maar eerder hun heil vinden in bv. arbeidszorgprojecten. Activering naar de reguliere arbeidsmarkt is bijgevolg niet voor iedere cliënt een haalbare oplossing, zoals ook blijkt uit bijgaande tabel.

Tabel 2. Activeerbaarheid van het cliënteel

Aantal inwoners in de gemeente in 1997	Gemiddeld percentage potentieel activeerbaar geachte cliënten in verhouding tot totaal cliënteel	Gemiddeld percentage geactiveerde cliënten in verhouding tot potentieel activeerbaar geachte cliënteel	Gemiddeld percentage geactiveerde cliënten in verhouding tot totaal cliënteel
≤ 10 000	37,6	76,6	28,7
> 10 000 ≤ 15 000	36,6	72,2	26,7
> 15 000 ≤ 30 000	39,9	70,9	29,3
> 30 000	32,8	64,5	18,6
Gemiddelde voor alle OCMW's	37,5	72,5	27,5

Noot: Bij gebrek aan een objectieve maatstaf m.b.t. de activeerbaarheid van OCMW-cliënten werd aan de betrokken OCMW's gevraagd om zelf een inschatting te maken van het aandeel cliënten dat zij in aanmerking zien komen voor activering (breed opgevat).

Het gemiddeld percentage potentieel activeerbaar geachte cliënten bedraagt 37,5% van het totaal cliënteel. In de OCMW's uit de grootste steden ligt dit percentage het laagst (32,8%), wat verband kan houden met de zwaarte van cliëntgebonden problemen waarmee deze OCMW's worden geconfronteerd en het capaciteitstekort bij de grootste OCMW's. Van de potentieel activeerbaar geachte cliënten werd in de loop van 1998 gemiddeld bijna 3 op 4 (72,5%) door het OCMW gecontacteerd met een activeringsaanbod. We zien dat de activeringsinspanningen goed gespreid zijn over de verschillende groottecategorieën van de gemeenten. Het zijn m.a.w. niet enkel de grotere OCMW's die inspanningen doen, wat wel eens wordt verondersteld. Wel is het zo dat bij de grootste categorie OCMW's een relatief geringer aandeel cliënten geactiveerd wordt, o.m. bij gebrek aan personeel. Terwijl de OCMW's met 20 of minder BM-gerechtigden gemiddeld 1 personeelslid hebben voor activering per 5 BM-gerechtigden (of 20,7 op 100 BM-gerechtigden), gaat het in de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden om een case-load van slechts 1,9 personeelsleden op 100 BM-gerechtigden. Een extra financiële impuls voor de OCMW's in de grote steden (zoals voorzien in het Lenteprogramma) kan helpen om deze ongelijkheid weg te werken. Hieruit besluiten dat het personeelstekort zich uitsluitend situeert bij de grotere OCMW's zou echter niet volledig correct zijn. In de kleinere OCMW's stelt zich immers het probleem van een gebrek aan specialisatie inzake

arbeidsmarktbeleid. Pooling van middelen en intergemeentelijke schaalvergroting kunnen hiervoor een oplossing zijn.

4. Schaal én visie tellen

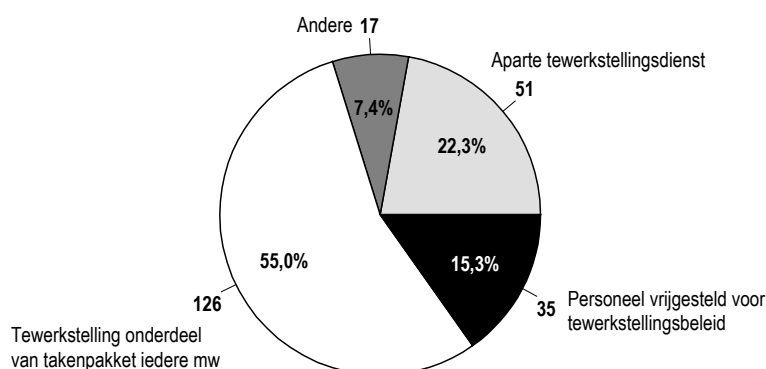
Volgens de vigerende wetgeving kunnen OCMW's hun rol inzake arbeidsmarktintegratie beperkt of ruim opvatten. Artikel 60 § 7 van de organieke wet op de OCMW's van 8 juli 1976 laat een interpretatiemarge toe: zo kunnen OCMW's hun rol situeren bij het sociaal verzekerd maken van hun cliënten, of ze kunnen hun rol pas volbracht zien als de cliënt kan geïntegreerd worden op de arbeidsmarkt. Uit het onderzoek blijkt dat 60% van de bevroegde OCMW's hun rol in het arbeidsmarktbeleid ruimer opvatten dan het louter sociaal verzekerd maken van hun cliënteel via artikel 60 § 7. Aan de andere kant is er toch nog 40% dat blijft bij een minimale interpretatie van de OCMW-opdracht.

In het onderzoek is nagegaan in welke mate de visie, de schaalgrootte en de mate van samenwerking met andere actoren (VDAB, bedrijven, enz.) een invloed hebben op het aandeel geactiveerden.² Bij multivariate toetsing komen twee factoren significant naar voor: schaalgrootte én visie. Het effect van samenwerking wordt geneutraliseerd door de twee andere factoren. Uit de analyse blijkt dat visie er wel degelijk toe doet: OCMW's die zich richten op de integratie van cliënten naar de arbeidsmarkt activeren gemiddeld 16% meer cliënten dan OCMW's die zich louter focussen op het sociaal verzekerd maken van hun cliënten.

5. Variëteit in de uitvoering

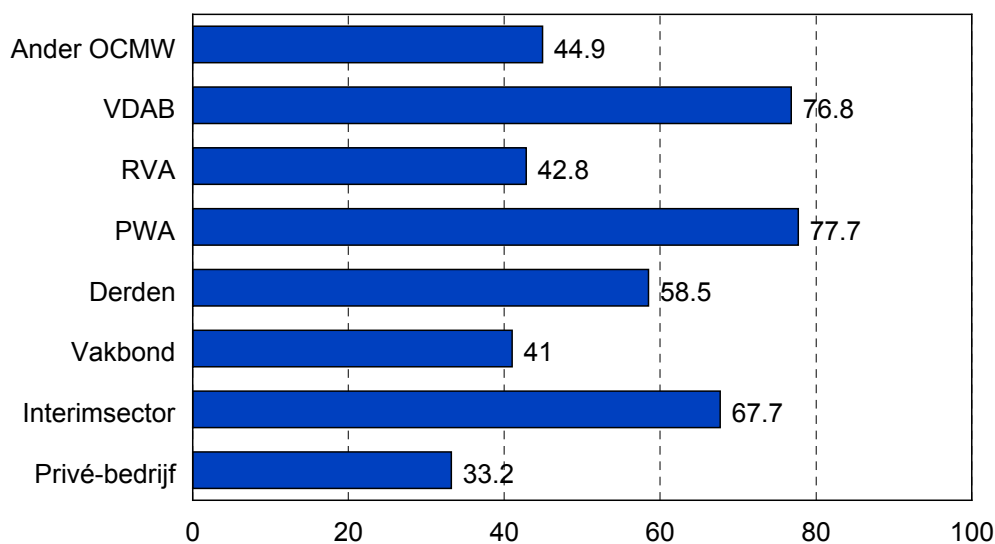
De variëteit in activeringsinspanningen tussen de Vlaamse OCMW's uit zich ook in de interne organisatie. Het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt is bij ruim de helft van alle OCMW's (55%) een onderdeel van het takenpakket van iedere maatschappelijk werker, zonder dat er sprake is van specialisatie en zonder dat er een aparte tewerkstellingdienst is opgericht.

² Aandeel geactiveerden = aantal geactiveerden/potentieel aantal * 100.



De voor de hand liggende verklaring is het groot aantal kleinschalige gemeenten in Vlaanderen, met relatief weinig bestaansminimumtrekkers³. In 22,3% van de OCMW's is er een aparte tewerkingdienst opgericht. Het gaat voornamelijk om grote OCMW's, waar specialisatie van het personeel en een organisatorische inbedding van het arbeidsmarktbeleid gemakkelijker realiseerbaar zijn.

De Vlaamse OCMW's fungeren niet als een eiland in het tewerkingveld. Meer dan drie op vier OCMW's werkt samen met de VDAB en/of met het PWA. Er zijn wel enkele subregio's die daar significant onder scoren.



Grafiek 1. Mate van samenwerking met andere actoren (abstractie makend van doel en intensiteit van de samenwerking)

³ Niet minder dan 181 van de 308 Vlaamse gemeenten (58,77%) hebben 15 000 of minder inwoners.

Revelerend is dat samenwerking met de uitzendsector hoog scoort, o.m. gestimuleerd door het Vlaamse Interim Brug-project. Algemeen merken we dat er meer wordt samengewerkt met externe partners dan tussen naburige OCMW's onderling. Het laagste percentage wordt vastgesteld inzake samenwerking met privé-bedrijven. Boven wezen we al op het tekortschietend instrumentarium als belangrijke oorzaak.

6. Conclusie

Dit onderzoek geeft voor het eerst een breedtezicht op de arbeidsmarktinspanningen van de Vlaamse OCMW's anno 1999. Het beleid reikt een gamma aan mogelijkheden aan om cliënten te activeren, waarbij het OCMW zelf de verantwoordelijkheid krijgt om hierin keuzes te maken. Het beschikken over instrumenten en middelen volstaat niet: het OCMW moet er creatief mee kunnen omspringen. Een vereenvoudiging van het instrumentarium blijft een belangrijke opdracht voor het centrale (federale en Vlaamse) beleid.

De keerzijde van een dubbelsporig beleid is dat het gescheiden houden van het instrumentarium leidt tot stigmatisering en doublures in het reïntegratiebeleid. De vraag is of en hoe een dergelijk parallel beleid kan vermeden worden, rekening houdend met de specifieke aandacht die deze doelgroep vaak nodig heeft. Zo plaatst het (federale) Lenteprogramma de reïntegratiedoelstellingen voorop voor alle OCMW's. Het is logisch dat de doelstelling van artikel 60 § 7 dan ook wettelijk wordt geherdefinieerd. Wat daarbij niet uit het oog mag worden verloren, is dat op evenredige wijze wordt gewerkt aan een coördinatiebeleid tussen de federale activeringsinspanningen van de OCMW's en het reïntegratiebeleid op het Vlaams-regionale, subregionale en lokale niveau. Het Vlaams initiatief van de Lokale Werkwinkels en het Lokaal Forum Werkgelegenheid kan gezien worden als een stap in die richting.

De discussie omtrent de rol en de verantwoordelijkheid van het OCMW in het lokaal arbeidsmarktbeleid wordt dan ook best in een ruimere context gevoerd. Welke plaats kunnen de OCMW's – mede vanuit het concept van het Sociaal Huis - innemen binnen de operationalisering van de Lokale Werkwinkels die een geïntegreerde basisdienstverlening zullen aanbieden aan alle werkzoekenden, inclusief bestaansminimumgerechtigden? Waar eindigt de rol van het OCMW in het traject van een cliënt naar werk? Hoe kan de integrale benadering van de cliënt in een vertrouwensrelatie gegarandeerd worden als ook andere intermediairen zich op deze doelgroep gaan focussen? Het zijn maar enkele van de uitdagingen waar de OCMW's zich in de nabije toekomst voor geplaatst zullen zien.