

316.334.2
H340
SANN



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

STEUNPUNT WAV
E. Van Evenstraat 2 B
B-3000 Leuven

De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner

Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden

Leen Sannen
Ludo Struyven
Steven Vos

Projectleiding: Ludo Struyven

STEUNPUNT WAV
E. Van Evenstraat 2 B
B-3000 Leuven

Een onderzoek in opdracht van minister Landuyt,
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme,
in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma



Hoger instituut
voor de arbeid

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Sannen, Leen

De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner. Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden / Leen Sannen, Ludo Struyven en Steven Vos. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2000, 188 p.

ISBN 90-5550-262-6
D/2000/4718/18.

Copyright (2000) Hoger instituut voor de arbeid
E. Van Evenstraat 2e, 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veeleuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

WOORD VOORAF

De activering van bijstandsgerechtigden staat al geruime tijd centraal in het Belgische bijstandsbeleid; het gaat dan in de eerste plaats om activering naar de arbeidsmarkt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandsuitkeringen ligt bij de lokale overheden, meer bepaald de OCMW's. Internationaal gezien is in ons land het beroep op de bijstand vrij klein; bovendien lijkt er in 1999 een eind te komen aan de continue stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers. Wel is het zo dat het een sterk evoluerende groep is, met onder meer een blijvende proportionele toename van de jongeren, vaak zonder werkervaring. In het federale en Vlaamse beleid is de jongste jaren meer ruimte gemaakt voor de arbeidsmarktactivering van de OCMW-cliënten. De mogelijkheden voor de OCMW's om cliënten tewerk te stellen zijn in toenemende mate uitgebreid, terwijl de federale en gewestelijke werkgelegenheidsmaatregelen zijn opengesteld voor bestaansminimumtrekkers. De nieuwe mogelijkheden leiden tot een dynamiek in de werking van de OCMW's. Maar het ontbreekt vooralsnog aan een brede inventarisatie van de inspanningen bij de OCMW's. Aan die leemte wil dit onderzoeksrapport tegemoet komen. Het rapport geeft een antwoord op de vraag welke arbeidsmarktinspanningen de 308 Vlaamse OCMW's anno 1999 hebben opgebracht ten behoeve van de reïntegratie van hun cliënten.

Het doel van dit onderzoek is de inspanningen op een kwantitatieve wijze in kaart te brengen op basis van een schriftelijke bevraging bij alle Vlaamse OCMW's, en een aantal bevorderende en belemmerende factoren via interviews bij een staal OCMW's verder uit te diepen. Dit onderzoek vormt dan ook een tweeluik van een kwantitatieve en een kwalitatieve benadering. De opzet en uitwerking van de vraagstelling worden uitvoeriger toegelicht in het eerste hoofdstuk. De aanpak en resultaten van de survey komen aan bod in de hoofdstukken 2 t.e.m. 6. Het kwalitatieve gedeelte vormt het voorwerp van de hoofdstukken 7 t.e.m. 9. Hoofdstuk 10 vat het geheel van bevindingen samen, en schetst enkele beleidsconclusies.

Een onderzoek waarbij de beschikbaarheid van data en empirische gegevens in zo'n grote mate afhangt van het werkveld, is niet zonder risico. Dergelijk onderzoek staat of valt met de bereidheid tot medewerking. Het is immers algemeen bekend dat OCMW's met ongewone problemen worden geconfronteerd, wat de

werkdruk verhoogt. In die omstandigheden dan toch tijd vrijmaken om aan een (weliswaar beleidsgericht) onderzoek mee te werken, verdient dan ook een extra woord van dank, niet alleen bij voorbaat maar ook bij afronding van het rapport. De hoge respons op de vragenlijst en de vlotte medewerking aan de interviews hebben ons aangenaam verrast.

Een bijzonder woord van dank gaat tevens naar de leden van de Visiegroep: voorzitter Marion Vrijens, Erik Loddewyckx en Jos Veijfeijken (Administratie Werkgelegenheid), Mieke Van Gramberen (Kabinet Werkgelegenheid en Toerisme), Elke Devroe (Administratie Wetenschap en Innovatie), Karin Van Mossevelde (Kabinet Werkgelegenheid en Toerisme), Philippe Heyvaert (Kabinet Economie, Ruimtelijke Ordening en Media), Rien Van Meensel (SERV), Katrien Neyt, Johan Vandebussche en Idriss Ibnou-Cheikh (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Peter D'Haene (OCMW Genk), Tom Meeuws (Stedelijke Werkgelegenheidscel), Jan Van Passel (vzw Isis), Prof. Eddy Omev, Sonja Teughels, Veerle Provoost en Herwig Hiemeleers (IISA). Tot slot verdienen ook de medewerkers van het secretariaat en van de dienst Survey (DIVA) een speciale vermelding voor de praktische organisatie van de enquête en de publicatie van het rapport.

Ludo Struyven
projectleider

INHOUD

Hoofdstuk 1 / Situering en afbakening van het onderzoeksdomein	1
1. Probleemstelling	1
1.1 OCMW als laatste vangnet	1
1.2 De doorbraak van het activeringsdiscours in het bijstandsbeleid: nieuwe uitdaging voor het OCMW	3
1.3 Geen eenduidige verwachtingen t.a.v. het OCMW vanuit het centrale beleid	5
1.4 De belangrijkste instrumenten inzake activering	6
2. Onderzoeksopzet en opbouw rapport	10
Hoofdstuk 2 / Kwantitatieve analyse: doelstelling, analysekader en responsanalyse	13
1. Doel van de kwantitatieve analyse en analysekader	13
2. Responsanalyse	16
2.1 Aantal inwoners	17
2.2 Aantal bestaansminimumgerechtigden	17
2.3 Aantal bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners	18
2.4 Respons per provincie en per subregio	19
2.5 Besluit	19
Hoofdstuk 3 / De inspanningen van de Vlaamse OCMW's inzake activering naar de arbeidsmarkt: een overzicht	21
1. Aanwending van tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden	21
1.1 Mate van aanwending	21
1.2 Bereik: om hoeveel cliënten gaat het?	27
1.3 Inhoudelijke beschrijving van het soort taken en de plaats van tewerkstelling	29
1.4 Redenen voor het niet-aanwenden van bepaalde maatregelen	32
1.5 Wat na Artikel 60§7?	35

2. Andere initiatieven inzake activering	36
2.1 Screening	37
2.2 Bijhouden van een cliëntenbestand	38
2.3 Inschrijven van de cliënten bij de VDAB	38
2.4 Uitoefenen van druk op de cliënt	38
2.5 Acties voor specifieke doelgroepen	39
2.6 Percentage SIF-middelen besteed aan arbeidsmarktbeleid	40
3. De OCMW's uit de 13 centrumsteden nader belicht	42
4. Samengevat	44
Hoofdstuk 4 / Interne en externe organisatie van het arbeidsmarktbeleid	47
1. Interne organisatie	47
1.1 Opvattingen van het OCMW over arbeidsmarktbeleid	47
1.2 Aparte tewerkstellingsdienst?	50
1.3 Infrastructuur die ter beschikking staat van het cliënteel	53
1.4 Aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid in de uitgavenbegroting	53
1.5 Case-load	54
1.6 Traditie inzake arbeidsmarktbeleid	54
2. Externe organisatie: mate van samenwerking en deelname aan netwerken	57
2.1 Samenwerking op beleidsuitvoerend niveau	58
2.2 Samenwerking op beleidsbepalend niveau: deelname aan netwerken, stuurgroepen, overlegfora	65
3. De OCMW's uit de 13 centrumsteden nader belicht	67
4. Samengevat	69
Hoofdstuk 5 / Bereik voor activering	73
1. Overzicht per inwonerscategorie	73
2. Een lager aandeel geactiveerden in de grotere steden	76
3. Bereik voor activering: om hoeveel cliënten gaat het?	77
4. Heeft het OCMW-beleid invloed op het aandeel geactiveerden?	79
5. Besluit	84
Hoofdstuk 6 / Ervaren knelpunten inzake arbeidsmarktbeleid	87
1. Cliëntgebonden knelpunten	87

2. OCMW-gebonden knelpunten	90
3. Algemene knelpunten	91
4. Samengevat	94
Hoofdstuk 7 / Variëteit in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid: de OCMW's gegroepeerd	95
1. Werkwijze en groepering	95
2. Vraagstelling voor de cases en selectie	100
Hoofdstuk 8 / Situering, positie en rollen van de OCMW's in het arbeidsmarktbeleid	103
1. Situering van de cases	103
1.1 Tervuren: passief beleid (type 1)	103
1.2 Lille: recent conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 2)	104
1.3 Maldegem: lang conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 3)	105
1.4 Mortsel: lang conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 4)	106
1.5 Ledegem: recent actief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 5)	107
1.6 Berlare: recent actief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 6)	107
1.7 Oostkamp: lang actief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 7)	108
1.8 Genk: lang actief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 8)	109
1.9 Vergelijking op basis van kenmerken uit de enquête	110
2. Positie en rollen van de OCMW's in het arbeidsmarktbeleid	112
2.1 Hoe prioritair is tewerkstelling binnen het globale OCMW-beleid?	112
2.2 Rollen die de OCMW's vervullen of wensen te vervullen in het arbeidsmarktbeleid: een overzicht	114
2.3 Sterkten van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid	118
2.4 Implicaties van en opvattingen over enkele bredere beleidsaspecten voor het arbeidsmarktbeleid van het OCMW	119
3. Samengevat	128

Hoofdstuk 9 / Werking en organisatie van het arbeidsmarktbeleid	131
<hr/>	
1. Een traject naar werk: ervaringen uit de praktijk	131
1.1 Toeleiding	131
1.2 Intake	132
1.3 Diagnose en selectie	133
1.4 Voortraject	134
1.5 Trajectbepaling	134
1.6 Opleiding	135
1.7 Begeleiding/trajectopvolging/trajectbewaking	135
1.8 Arbeidsbemiddeling en toeleiding naar tewerkstellingsplaatsen	136
1.9 Nazorg	140
1.10 Samengevat	141
2. Samenwerking en netwerkvorming: bevorderende en belemmerende factoren	145
2.1 Literatuuroverzicht	145
2.2 Ervaringen uit de praktijk	153
3. Samengevat	157
Hoofdstuk 10 / Samenvatting en beleidsaanbevelingen	159
<hr/>	
1. Probleemstelling en doelstellingen van het onderzoek	159
2. De arbeidsmarktinspanningen in kaart: bevindingen uit de enquête	160
2.1 Overzicht van instrumenten	160
2.2 Gebruik door de OCMW's van de activeringsinstrumenten	161
2.3 Het bereik voor activering (beleidsoutput)	164
3. Variëteit in de uitvoering	166
3.1 Interne organisatie	166
3.2 Belang van externe samenwerking	167
3.3 Regie en organisatie van trajectbegeleiding	169
4. Beleidsaanbevelingen	169
5. Aspecten voor bijkomend onderzoek	173
Bibliografie	175
<hr/>	

HOOFDSTUK 1

SITUERING EN AFBAKENING

VAN HET ONDERZOEKSDOMEIN

1. Probleemstelling

De bijstandsregeling is in Vlaanderen het sluitstuk in de sociale bescherming en vormt het laatste vangnet voor personen die elders niet terecht kunnen. Door het toenemend aantal steuntrekkers komt het systeem evenwel de laatste jaren sterk onder druk te staan. De belangrijkste oplossing die door de centrale overheden wordt naar voor geschoven is activering van de bijstand waarbij steuntrekkers opnieuw ingeschakeld worden in de arbeidsmarkt.¹ Dat hier voor de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn een belangrijke rol is weggelegd, uit zich onder meer in de waaier van beschikbare activeringsinstrumenten. De OCMW's staan er evenwel niet alleen voor, wat blijkt uit de toenemende mogelijkheden tot samenwerking in functie van het activeringsbeleid, zowel tussen OCMW's onderling als met externe organisaties. De verwachtingen van de centrale overheden m.b.t. activering zijn ten aanzien van de Openbare Centra evenwel niet eenduidig. Ook ontbreekt een globaal overzicht van de inspanningen die de OCMW's doen inzake arbeidsmarktbeleid.

1.1 OCMW als laatste vangnet

Ondanks de daling van de officiële werkloosheid² in Vlaanderen de laatste jaren en het ontstaan van diverse tewerkstellings- en werkervaringsinstrumenten, blijft er een structurele werkloosheid bestaan die voornamelijk wordt afgewenteld op de steeds groter wordende groep van zogenaamde achtergestelde werklozen, in het bijzonder laaggeschoolde langdurig werklozen, (alleenstaande) vrouwen - al dan niet met kinderen -, jongeren, laagproductieve arbeidskrachten, migranten en personen die (een aantal van) deze kenmerken cumuleren. Een deel van deze

¹ Zie recent het Lenteprogramma onder de titel 'Wie werkt wint' van de federale minister voor Maatschappelijke Integratie J. Vande Lanotte (april 2000).

² Het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen.

werklozen komen - mede door een cumulatie van problemen ten gevolge van hun werkloosheidssituatie - na een bepaalde tijd terecht bij het OCMW.

Het aantal bestaansminimumgerechtigden kende de afgelopen jaren een onafgebroken stijging, in 1999 is het aantal voor het eerst gedaald. Per 1 januari 1999 telde België 82 711 bestaansminimumtrekkers, de 65-plussers die een beroep kunnen doen op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden niet inbegrepen. Vlaanderen telde 29°218 bestaansminimumtrekkers. Verontrustend is vooral het groot aandeel van de jongeren. Meer dan één op vier (26,8%) is jonger dan 25, bijna vier op tien (38,6%) is jonger dan 30. Ook doen steeds meer éénoudergezinnen met kinderen (18,8% van de bestaansminimumgerechtigden) een beroep op het OCMW, evenals niet-Belgische BM-gerechtigden (13,1%), kandidaat-asielzoekers en personen die geschorst zijn van de werkloosheidsuitkering (Vranken, Geldof & Van Menxel, 1998).

De oorzaak van de structurele werkloosheid en het groeiend aantal bijstandsgerechtigden op actieve leeftijd ligt bij een veelheid van factoren. In de eerste plaats zijn er de economische transformaties zoals de verschuiving in de economische structuur naar de diensteneconomie, de rationalisering van laagproductieve arbeid en de automatisering waardoor laaggeschoolden meer en meer uit de boot vallen. Daarnaast zijn er de sociaal-demografische veranderingen waaronder de toename van het aantal echtscheidingen door de versoepeling van de echtscheidingswetgeving in 1996, wat leidt tot een groeiend aantal alleenstaande vrouwen - al dan niet met kinderen - in de bijstand. Ook administratieve ingrepen spelen een rol, zoals het verstrengde schorsingsbeleid van de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening), de verlenging van de wachttijd voor schoolverlaters in 1994 en de verlaging van de wachttuitkering waardoor werklozen doorstromen naar de bijstand en er een afwenteling is van de RVA naar de OCMW's (Wets, 1998). In combinatie met de verlaging van de meerderjarigheid in 1990 leidde dit tot een verjonging van de bestaansminimumpopulatie. Tot slot werkt ook de organisatie van het bijstands- en werkloosheidsstelsel passiviteit in de hand, mede door een gebrek aan incentives om te gaan werken, wat aanleiding geeft tot de bijstands- en werkloosheidsval.³

De oplossing om het tij van het groeiend aantal uitkeringsgerechtigden te keren en de financiële druk op de OCMW's en de werkloosheidsverzekering te verminderen, is de activering van de bijstandsgerechtigden en werklozen naar de arbeidsmarkt. Het activeringsbeleid wordt sinds de jaren '90 algemeen naar voor geschoven in het kader van de OESO en de Europese werkgelegenheidsstrategie. De

³ Voor een meer uitgebreide beschrijving van de factoren die aan de basis liggen van de stijging van het aantal bestaansminimumtrekkers, zie: (1) Vranken J., Geldof D. & Van Menxel G. (1998), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*, Acco, Leuven. (2) Wets J. (1998), *Communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en sociale bijstand. Deel 1: Nieuwe aanvragen bij de OCMW's*, HIVA, Leuven.

bedoeling is over te gaan van een passieve of compenserende verzorgingsstaat waarin uitkeringen de uitsluiting uit het arbeidsbestel compenseren naar een actieve en activerende verzorgingsstaat zodat minder mensen zich gaan 'nestelen' in de werkloosheid of de bijstand.

1.2 De doorbraak van het activeringsdiscours in het bijstandsbeleid: nieuwe uitdaging voor het OCMW

Een katalysator in het activeringsdenken was het boek 'La nouvelle question sociale' van de Franse socioloog Rosanvallon dat in 1995 verscheen. De doorbraak van het activeringsdiscours kwam er met de Europese Top van 1997, waar een aantal richtsnoeren voor een activerend arbeidsmarktbeleid werden vastgelegd, zoals de verhoging van de inzetbaarheid van werklozen door opleiding en vorming. Sindsdien breekt de activeringsgedachte ook in ons land door, zowel in het bijstandsbeleid als het werkloosheidsbeleid. Dit leidde onder meer tot het openstellen van algemene tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumgerechtigden en de activering van werkloosheidsuitkeringen.

De term activering heeft diverse ideologische wortels en kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Sommigen (bv. Murray, 1984) zien activering als een vorm van disciplineren, waarbij er een einde moet komen aan het feit dat sociale uitkeringen zijn uitgroeid van 'vangnetten' tot 'hangmatten'. Voor anderen (bv. Hubeau, 1995; Raes, 1995) gaat het er om dat de overheid meer moet doen dan via een uitkering de uitsluiting uit de arbeidsmarkt of de maatschappelijke uitsluiting te compenseren. Activering wordt hier beschouwd als een realisatie van de sociale grondrechten zoals het recht op arbeid en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing (artikel 23 van de Belgische Grondwet), zonder dat dit evenwel het individu ontslaat van zijn verantwoordelijkheden of plichten (Vranken, Geldof & Van Menxel, 1997; Vranken, Geldof & Carton, 1998).

De basisidee van activering vanuit een emancipatorische invalshoek is dat een - tot passiviteit dwingende - werkloosheids- of bijstandsuitkering niet volstaat als garantie voor maatschappelijke integratie. Vooral langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers blijven uitgesloten van de arbeidsmarkt en diverse andere aspecten van het maatschappelijk leven (cultuur, ontspanning, ...). Bovendien leidt verplichte inactiviteit tot het verminderen van de arbeidsvaardigheden, wat de herinschakeling in het arbeidsproces sterk bemoeilijkt. Daarnaast zorgt het groeiend aantal uitkeringsgerechtigden voor een toenemende financiële druk op de sociale zekerheid en het overheidsbudget. Het doel van activering is dan ook in de eerste plaats te bewerkstelligen dat uitkeringstrekkers zo snel mogelijk opnieuw financieel onafhankelijk zijn. Integratie in de arbeidsmarkt is hierbij een belangrijke stap. Een betaalde baan is niet alleen de belangrijkste bron van inkomensverwerving, maar draagt ook bij tot tijdsstructurering, sociale contacten,

persoonlijke zingeving, statusverwerving en sociale integratie (Elchardus, in Vranken, Geldof & Van Menxel, 1997).

Activering van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt kan op verschillende manieren gebeuren, afhankelijk van de keuze voor een disciplinerende dan wel een meer emancipatorische invalshoek. Zowel sancties als incentives kunnen immers stimulansen zijn om werk te zoeken en te accepteren, om een opleiding te volgen of deel te nemen aan een werkervaringsproject. Sancties zoals het (tijdelijk) inhouden van de uitkering bij het niet tonen van werkbereidheid en het beperken van de toegang tot en de duur van een uitkering behoren tot het passief arbeidsmarktbeleid. Actief arbeidsmarktbeleid omvat maatregelen die de directe toeleiding tot de arbeidsmarkt beogen, zoals (verplichte) scholing (learnfare), werkervaring (workfare) en additionele banen. Ook incentives behoren tot het actief arbeidsmarktbeleid. Ze kunnen zowel gericht zijn naar de uitkeringsgerechtigde als naar de werkgever (Arents & Olieman, 1997; Lammertyn, in Vranken, Geldof & Van Menxel, 1997).

Een centraal instrument om de activering naar de arbeidsmarkt te stimuleren, is de mogelijkheid om werkloosheids- of bijstandsuitkeringen aan te wenden als loonsubsidies. Dit gebeurt onder meer bij de Dienstenbanen en de Doorstromingsprogramma's (in Vlaanderen: WEP-plus). Specifiek m.b.t. het activerend bijstandsbeleid kunnen zowel het Integratiecontract als tewerkstelling op basis van Artikel 60§7 of Artikel 61, de socio-professionele integratiepremie en het openstellen van tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumgerechtigden als activeringsmaatregelen worden beschouwd. Andere initiatieven inzake activering zijn de diverse opleidingsmogelijkheden, het verstrekken van een intensieve begeleiding op maat, etc. waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind. De meeste maatregelen inzake activering zijn gericht op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt; een heel beperkt aantal is gericht op blijvende 'sociale tewerkstelling' (cf. Sociale werkplaatsen in Vlaanderen).

In ons land hebben de OCMW's de bevoegdheid voor uitvoering van de bijstandsregeling. Zij vormen het eerste niveau in het contact met de niet-uitkeringsgerechtigde risicogroepen en zijn tevens het laatste vangnet d.m.v. de bijstandsuitkering. Door de verschuiving naar een activeringsbeleid zien de OCMW's hun rol uitgebreid tot een reïntegratiebeleid; activering van de uitkering impliceert immers ook bemiddeling, begeleiding, coaching en opleiding. OCMW's kunnen dan ook eigen initiatieven nemen met het oog op de uitstroom van cliënten uit de bijstand. Vanuit de centrale overheden worden echter geen eenduidige verwachtingen gesteld met betrekking tot de rol die het OCMW heeft in het activerend arbeidsmarktbeleid. Dit rapport focust dan ook op de rol van het OCMW in het arbeids-

marktbeleid. De rol van de gemeente inzake arbeidsmarktbeleid stond centraal in een vorig onderzoek.⁴

1.3 Geen eenduidige verwachtingen t.a.v. het OCMW vanuit het centrale beleid

Wettelijk beschouwd is de tewerkstellingsopdracht van het OCMW tot voor kort beperkt tot het sociaal verzekerd maken van het cliënteel, waarbij personen tijdelijk worden tewerkgesteld tot zij voldoende arbeidsdagen hebben gepresteerd om sociaal verzekerd te zijn om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering of een uitkering in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Deze opdracht staat omschreven in Artikel 60§7 van de Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976. Samen met Artikel 61, dat voorziet in de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met o.m. private bedrijven, vormt dit de wettelijke basis voor sociale tewerkstelling in het OCMW zelf of tewerkstelling via terbeschikkingstelling bij andere instellingen, meer bepaald: gemeenten, vzw's, intercommunales, vennootschappen met een sociaal oogmerk, openbare ziekenhuizen en private bedrijven. Onder de huidige regeringsperiode wordt beoogd alle wettelijke barrières weg te nemen opdat 'het bieden van werkervaring' een volwaardige functie zou worden naast de uitkeringsfunctie (Lenteprogramma, 2000). Langs Vlaamse kant kon de mogelijkheid voor OCMW's om erkend te worden als kosteloze arbeidsbemiddelaar al in die zin geïnterpreteerd worden (17 oktober 1996).

In het actuele beleid wordt van de OCMW's verwacht dat ze vermijden dat cliënten louter overgaan van een bijstandsuitkering naar een werkloosheidsuitkering. Daarom worden OCMW's meer en meer gestimuleerd om een actieve rol te spelen in de begeleiding van hun cliënten naar de (reguliere) arbeidsmarkt en naar de sociale economie. Het Lenteprogramma heeft het voor de OCMW's over hun taak als arbeidsbegeleider.

Vanuit de centrale overheden worden diverse instrumenten ter beschikking gesteld, waarbij twee beleidssporen worden gevolgd.

- Enerzijds zijn er de eigen instrumenten en middelen voor OCMW's in functie van arbeidsreïntegratie. Zo worden de mogelijkheden voor de OCMW's om zelf een activerend beleid te ontwikkelen verruimd. Het OCMW wordt hier aangesproken in twee rollen: als arbeidsbemiddelaar en als tijdelijk werkgever. Inzake arbeidsbemiddeling zijn er de mogelijke erkenning als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling waardoor er voor de OCMW's een wettelijk

⁴ Sannen L., Janssens G. & Struyven L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven.

kader werd gecreëerd om aan arbeidsbemiddeling te doen, of de middelen uit het Sociaal Impulsfonds (SIF) waarmee het OCMW tewerkstellingsprojecten kan opzetten, een trajectbegeleider kan aanwerven, etc. Als werkgever van bestaansminimumtrekkers geniet het OCMW vrijstelling van patronale bijdragen en de volledige terugbetaling van het bestaansminimum bij tewerkstelling van cliënten in het kader van Artikel 60§7. De jongste jaren zijn de toepassingsmogelijkheden voor tewerkstelling en terbeschikkingstelling aanzienlijk verruimd. Met de socio-professionele integratiepremie kunnen bestaansminimumgerechtigden hun uitkering aanvullen met een beperkt arbeidsinkomen.

- Anderzijds worden de federale en gewestelijke tewerkstellings- en werkervaringsprogramma's (WEP-plus, Dienstenbaan, Banenplan en tewerkstelling bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap) in toenemende mate opengesteld voor bestaansminimumgerechtigden en gelijkgestelden.⁵ Hierbij worden de uitkeringen geactiveerd, wat impliceert dat de uitkering (gedeeltelijk) in mindering wordt gebracht van het loon. De OCMW-clënten worden dus een expliciete doelgroep van de generieke tewerkstellingsinstrumenten.

In de nieuwe regeringsperiode wordt op dat dubbele spoor voortgebouwd. Federaal wordt het OCMW-specifieke instrumentarium verder uitgebouwd, terwijl de Vlaamse overheid met de lokale werkinkwinkels en het lokaal forum werkgelegenheid nieuwe initiatieven neemt voor inhoudelijke en organisatorische afstemming en integratie. Of daarmee de bestaande onduidelijkheid uit de weg is geruimd, is nog maar de vraag. Onduidelijk blijft in welke mate activering van het bestaansminimum via generieke tewerkstellingsinstrumenten het model moet vormen. Onduidelijk blijft hoever de rol van het OCMW reikt inzake organisatie en uitvoering van de trajectbegeleiding. Ten gronde blijft de vraag, in welke mate een parallel reïntegratiebeleid voor OCMW-clënten (met aparte instrumenten en instituties) wenselijk is.

1.4 De belangrijkste instrumenten inzake activering

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de belangrijkste tewerkstellings-, werkervarings- en opleidingsinitiatieven waarin OCMW-clënten kunnen worden ingeschakeld. Het betreft hier niet enkel maatregelen die oorspronkelijk als activeringsmaatregelen werden bedoeld, maar die wel in deze context kunnen aangewend worden. We maken een onderscheid tussen OCMW-specifieke

⁵ Personen van vreemde nationaliteit, ingeschreven in het bevolkingsregister, die omwille van hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum en gerechtigd zijn op financiële maatschappelijke hulp.

tewerkstellingsmaatregelen, algemene tewerkstellingsmaatregelen die openstaan voor OCMW-cliënten, opleidingsinitiatieven en andere mogelijkheden.⁶

Tabel 1.1 Overzicht van de belangrijkste instrumenten inzake activering (situatie 1999)

Tewerkstelling en werkervaring		Opleiding, begeleiding en bemiddeling	
OCMW-specifiek	Algemeen	OCMW-specifiek	Algemeen
- Artikel 60§7	- WEP-plus, WEP-	- TOK	- Opleiding door
- Artikel 61	privé, Gesco-WEP-	- Opleiding door het	VDAB
- Integratiecontract	plus	OCMW	- Opleiding door
- Socio-professionele	- PWA	- Erkenning als	derden
integratiepremie	- Dienstenbaan	Bureau voor Kos-	- Individuele
	- Voordeelbanenplan	teloze Arbeids-	Beroepsopleiding
	- Sociale werkplaats	bemiddeling	in de Onderneming
	- Initiatieven inzake	- Inschakeling in	(IBO)
	arbeidszorg	Vlaams Interim	- Jongerenstages
		Brug-project	
		- Inschakeling in het	
		tewerkstellings-	
		convenant (nu Lo-	
		kale Werkwinkel)	

Sociale tewerkstelling (Art. 60 en Art. 61)

Om de aanwending van Artikel 60§7 te bevorderen, werden met ingang van 1 januari 1998 een aantal wijzigingen doorgevoerd.

- In de eerste plaats werd de volledige vrijstelling van patronale bijdragen verruimd naar alle personen die in het kader van Artikel 60§7 worden tewerkgesteld. Deze middelen dienen opnieuw geïnvesteerd te worden in tewerkstellingsbeleid. Zo dient een OCMW met de eerste 10 vrijstellingen een voltijdse arbeidstrajectbegeleider aan te werven. De overige middelen kunnen onder meer worden ingezet voor het geven van vorming, opleiding, loonsubsidies in het kader van Artikel 61, inrichting vormingslokaal, etc. Een OCMW dat het voorlaatste jaar minder dan 10 tewerkstellingen in toepassing van Artikel 60§7 telde is niet verplicht om een arbeidstrajectbegeleider aan te stellen, maar blijft voor het overige tot dezelfde herinvesteringsverplichtingen, zoals hierboven beschreven, verplicht.
- Tevens werden de mogelijkheden om werknemers in toepassing van Artikel 60§7 ter beschikking te stellen uitgebreid tot de intercommunales en vzw's met een ecologisch oogmerk, Vennootschappen met een Sociaal Oogmerk zoals bedoeld in artikel 164bis van de gecoördineerde wetten op de handelsvennoot-

⁶ Een gedetailleerd vergelijkend overzicht van instrumenten is op aanvraag verkrijgbaar bij de HIVA-auteurs.

schappen en openbare ziekenhuizen aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

In december 1999 werden opnieuw een aantal wijzigingen aangebracht (Wet houdende sociale en diverse bepalingen van 24 december 1999, programmawet van 20 december 1999).

- Zo werd de lijst van gebruikers opnieuw uitgebreid, met name met de initiatieven die door de minister bevoegd voor sociale economie zijn erkend en de partners die met het OCMW een overeenkomst hebben gesloten op basis van de organieke wet. Dit laatste stelt de OCMW's in staat om sociaal tewerkgestelden ter beschikking te stellen van privé-bedrijven (zie ook Artikel 61).
- Daarnaast werden de subsidies voor tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 gediversifieerd. Zo wordt de subsidiëring losgekoppeld van de opbouw van sociale zekerheidsrechten en blijft ze ook behouden indien Artikel 60§7 wordt gebruikt om werkervaring op te doen, wat aan de OCMW's bijkomende mogelijkheden biedt om een geïndividualiseerd traject uit te bouwen. Ook wordt er in een subsidiëring voorzien voor deeltijdse tewerkstelling. Ten slotte zal de subsidie gedurende de looptijd van de arbeidsovereenkomst aan het betreffende OCMW verschuldigd blijven in geval de familiale toestand of het inkomen van de betrokken Artikel 60-er wijzigt of indien hij/zij zich in een andere gemeente zou vestigen.

De programmawet van 20 december 1999 voorziet in een verhoging van de laagste lonen door de RSZ-bijdragen van werknemers te verminderen. Op 17 maart 2000 werd deze maatregel verruimd naar de openbare sector met ingang van 1 juli 2000: vanaf dan zullen ook de ook Artikel 60-ers een hoger netto-loon ontvangen (cf. bestrijding van werkloosheidsvallen).

Integratiecontract

Het OCMW is sinds het Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (Wet van 12 januari 1993) verplicht om binnen de drie maanden volgend op een bestaansminimumaanvraag een sociaal integratiecontract aan te bieden aan elke bestaansminimumgerechtigde jonger dan 25 jaar. De ondertekening van het contract is de toekenningsvoorwaarde voor het bestaansminimum. Voor andere bestaansminimumgerechtigden is het contract facultatief.

WEP+, Dienstenbanen

Op 30 april 1997 heeft de Belgische regering zich er in het kader van een bijzondere Ministerraad over de bestrijding van de armoede toe verbonden alle bestaande en toekomstige tewerkstellingsprogramma's voor werklozen onder dezelfde (of gunstigere) voorwaarden open te stellen voor bestaansminimumgerechtigden en rechthebbenden op financiële steun ingeschreven in het bevolkingsregister (Lente-

programma Minister Vande Lanotte, maart 2000). Sinds 1 juli 1999 zijn de uitvoeringsbesluiten voor de OCMW's omtrent WEP-plus rond. WEP-plus (Werkervaringsplan-plus) heeft als doelstelling personen maximum een jaar lang begeleide werkervaring te laten opdoen in de openbare sector en bij sommige verenigingen zonder winstoogmerk. Ook voor OCMW-cliënten is dit een interessante piste, vooral omdat er een begeleidingsmodule is ingebouwd in de maatregel. In het kader van een traject naar werk kan WEP-plus een interessante tussenstap zijn tussen tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 en tewerkstelling in de reguliere arbeidsmarkt.

Het systeem van Dienstenbanen werd in januari 1998 (KB van 8 augustus 1997) operationeel met als doelstelling langdurig werklozen en bestaansminimumgerechtigden terug aan het werk te helpen door de arbeidskost drastisch te verlagen. Sinds februari van dit jaar (KB van 19 februari 1999) zijn de uitvoeringsbesluiten over de activering van het bestaansminimum en financiële steun rond. Het betreft tewerkstelling die niet of (de afgelopen twee jaar) niet meer wordt verricht. De tewerkstelling duurt 3 jaar; nadeel is dat er wettelijk geen begeleiding is voorzien. Ook binnen het OCMW kunnen diverse functies voor een Dienstenbaan worden gecreëerd (bv. hulp bij het eten van personen uit het rusthuis, uitbaten van de cafetaria, koffiebedeling).

PWA

Bestaansminimumgerechtigden zijn volledig vrij om zich bij het PWA (Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap) te laten inschrijven. Het OCMW kan bijgevolg een bestaansminimumtrekker niet dwingen om voor een PWA te werken. Met de komst van het PWA hebben de Openbare Centra er een nieuwe taak bijgekregen, met name de PWA-cheques van BM-gerechtigden te innen en de aanvullende uitkering waarop hij/zij recht heeft te betalen. Het OCMW krijgt ter compensatie een financiële tussenkomst (Dumont, Lietaert & Neyt, 1999). Omtrent tewerkstelling bij het PWA bestaat nogal wat controverse. Enerzijds is er het succes van de maatregel (met vaak lange wachtlijsten van gebruikers), anderzijds zijn termen als verdringing van reguliere tewerkstelling, concurrentievervalsing, precaire statuten en de werkloosheids- en bijstandsval niet weg te denken uit de discussies.

Opleiding door het OCMW, de VDAB of derdenorganisaties

Een OCMW kan ervoor opteren om zelf opleiding aan te bieden, dan wel om hiervoor een beroep te doen op andere actoren, zoals de VDAB of diverse derdenorganisaties. In de praktijk stellen we vast dat de opleidingen die verstrekt worden door de OCMW's, door derdenorganisaties of door het PWA voornamelijk gericht zijn op het soort taken dat de cliënt dient te verrichten, hetzij in het kader van Artikel 60§7, hetzij bij het PWA. Voorbeelden zijn: hef- en tiltechnieken, kennis van gevaarlijke producten, snoeitechnieken, etc. Tevens worden basisvaardigheden aangeleerd (bv. stiptheid). Opleidingen van de VDAB daarentegen zijn

meer gericht naar inschakeling in de reguliere arbeidsmarkt, onder de vorm van sollicitatietraining, beroepsopleiding, etc.

IBO (Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming)

Bestaansminimumgerechtigden kunnen - evenals uitkeringsgerechtigde werklozen en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden - door de VDAB toegelaten worden om een opleiding van minimum één maand en maximum 6 maanden te volgen in een onderneming of een vzw. De cursist, die zijn statuut van BM-gerechtigde of werkzoekende behoudt, krijgt bovenop zijn uitkering een productiviteitspremie. Na zijn opleiding wordt hij/zij verplicht in dienst genomen door de werkgever voor een bepaalde minimumperiode. De VDAB is bevoegd voor de toeleiding van de kandidaten.

Erkenning als arbeidsbemiddelaar

Op 17 oktober 1996 werd de mogelijkheid om een Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling (BKAB) op te starten uitgebreid naar de lokale besturen, in het bijzonder de OCMW's. Deze kunnen nu hun dienstverlening legaliseren door een aanvraag tot erkenning als BKAB aan de VDAB te richten (Wets, 1998, p. 49). De voorwaarde tot erkenning is dat er een meerwaarde wordt gerealiseerd voor specifieke doelgroepen. De erkenning heeft geen financiële implicaties; er zijn geen premies aan verbonden.

Bij de inschakeling van OCMW-cliënten in tewerkstellings-, werkervarings- en opleidingsmogelijkheden maken de OCMW's meer en meer gebruik van de methodiek van trajectbegeleiding, waarbij cliënten vanuit een traject op maat intensief en individueel worden begeleid naar de arbeidsmarkt. In het concept trajectbegeleiding dat in Vlaanderen het meest verbreid is, wordt expliciet gewezen op de noodzaak van samenwerking tussen de bij de verschillende fasen van het traject betrokken actoren. Bovendien maken de verruimde toepassingsmogelijkheden inzake uitbesteding van cliënten in het kader van Artikel 60§7, de tewerkstelling in de privé-sector via Artikel 61 of een Dienstenbaan, de doorverwijzing naar VDAB of de interimsector dat samenwerking vanuit het OCMW met diverse actoren in het tewerkstellingsveld, evenals de inschakeling in netwerken en overlegfora (bv. in het kader van het tewerkstellingsconvenant) steeds meer aan belang winnen.

2. Onderzoeksopzet en opbouw rapport

In wat voorafging werd al gesuggereerd dat de rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid veel breder kan zijn dan het sociaal verzekerd maken van het cliënteel. Vooralsnog ontbreekt een globaal overzicht van de inspanningen die de

Vlaamse OCMW's leveren inzake de diverse aspecten van het arbeidsmarktbeleid. Ook de samenwerkingsverbanden en netwerken waaraan de Openbare Centra participeren en de factoren die deze samenwerking bevorderen of belemmeren, vormen vooralsnog een blinde vlek. Dit onderzoek heeft de intentie om deze inspanningen in kaart te brengen en de bestaande leemten in te vullen. De specifieke onderzoeksvragen worden weergegeven in hoofdstuk 2 (m.b.t. het kwantitatief luik) en hoofdstuk 7 (kwalitatief luik).

Het is de eerste keer dat de arbeidsmarktinspanningen in hun volle breedte aan bod komen. De bestaande onderzoeken omtrent deze thematiek zijn echter doorgaans partieel opgevat: men zoomt in op een bepaalde tewerkstellingsmaatregel of op een bepaald segment van het arbeidsmarktbeleid of men benadert de problematiek louter kwalitatief. Zo focust het onderzoek van Van Meensel (1992) op de projecten in het kader van Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen (TOK). Vleugels, Gos en Nicaise (1996) benaderen voornamelijk de vraagzijde van het arbeidsmarktbeleid waarbij ze op zoek gaan naar arbeidsmarktniches voor OCMW-cliënten in Vlaanderen. Demeyer, Princen en Van Regenmortel (1998) belichten via 6 casestudies het belang van OCMW-specifieke maatregelen (Artikel 60§7, Artikel 61 en het Integratiecontract) binnen de globale organisatie van het arbeidsmarktbeleid.

Het onderzoeksrapport is opgebouwd in drie delen.

In een eerste fase - het kwantitatief luik - worden de inspanningen die door de Vlaamse OCMW's worden gedaan inzake arbeidsmarktbeleid, de organisatorische inbedding van het beleid in het OCMW en de bij het uitvoeren van het arbeidsmarktbeleid ervaren knelpunten gekwantificeerd. Tevens wordt nagegaan welke factoren de onderlinge verschillen in beleid tussen de Openbare Centra verklaren. De resultaten van het kwantitatief luik zijn weergegeven in de hoofdstukken 2 t.e.m. 6.

Het onderzoek gebeurde aan de hand van een schriftelijke enquête bij alle 308 Vlaamse OCMW's.⁷ De vragenlijst werd gericht aan de secretaris vermits er een aantal algemene OCMW-gegevens werden opgevraagd. Voor de meer inhoudelijke vragen kon de secretaris indien nodig een beroep doen op de hoofdmaatschappelijk werker, een trajectbegeleider, etc. Op basis van de resultaten uit de enquête werden de Openbare Centra ondergebracht in 8 types van arbeidsmarktbeleid, naargelang de traditie, de organisatorische inbedding en het al dan niet voeren van een actief beleid.

In een tweede fase - het kwalitatief luik - wordt op een aantal aspecten uit de schriftelijke enquête dieper ingegaan, mede met het oog op het formuleren van concrete beleidsaanbevelingen. Uit elk van de 8 types van arbeidsmarktbeleid werd één OCMW als case geselecteerd. Hier werden diepte-interviews afgeno-

⁷ De vragenlijst is op aanvraag verkrijgbaar bij de HIVA-auteurs.

men, zowel op beleidsniveau (OCMW-voorzitter of secretaris) als op uitvoerend niveau (maatschappelijk werker). De selectie van de cases en de resultaten van dit luik zijn weergegeven in de hoofdstukken 7 t.e.m. 9.

In een derde en laatste fase worden, op basis van de in het kwantitatief en het kwalitatief luik verzamelde informatie, conclusies en beleidsaanbevelingen geformuleerd naar de centrale overheden. Deze worden gebundeld in hoofdstuk 10.

HOOFDSTUK 2

KWANTITATIEVE ANALYSE: DOELSTELLING, ANALYSEKADER EN RESPONSANALYSE

1. Doel van de kwantitatieve analyse en analysekader

Het kwantitatieve luik heeft als voornaamste doelstelling de beleidsinspanningen van de Vlaamse OCMW's inzake arbeidsmarktbeleid in kaart te brengen en te kwantificeren. Hierbij staan vier onderzoeksvragen centraal:

1. Een eerste vraag betreft welke inspanningen Vlaamse OCMW's doen inzake de activering van hun cliënteel naar de arbeidsmarkt en in welke mate? Het gaat om de zogenaamde outputfactoren van het arbeidsmarktbeleid. Primaire vraag is in welke mate OCMW's gebruik maken van beschikbare opleidings-, begeleidings- en tewerkstellingmaatregelen en wat de voornaamste redenen zijn voor het niet aanwenden van bepaalde instrumenten. Andere vragen luiden: Worden cliënten al dan niet ingeschreven bij de VDAB? Hoeveel procent van de middelen uit het Sociaal Impulsfonds wordt besteed aan arbeidsmarktbeleid? Nemen de OCMW's specifieke initiatieven voor bepaalde doelgroepen? Voor hoeveel cliënten worden stappen ondernomen inzake activering? Wanneer wordt er druk uitgeoefend op een cliënt? etc.
2. Een tweede vraag houdt verband met hoe het arbeidsmarktbeleid t.a.v. OCMW-clieënten in de praktijk vorm krijgt. We bekijken zowel de interne als de externe organisatie van het arbeidsmarktbeleid. Bij de interne organisatie gaat om vragen zoals: Heeft het OCMW een aparte tewerkstellingsdienst? Hoeveel personeelsleden staan in voor de begeleiding van de cliënten naar de arbeidsmarkt? Welke infrastructuur heeft het OCMW ter beschikking? Heeft het OCMW traditie inzake arbeidsmarktbeleid? etc. Met betrekking tot de externe organisatie onderzoeken we de mate van samenwerking met andere actoren in het tewerkstellingsveld en de deelname aan stuurgroepen, netwerken en overlegfora.
3. Een derde vraag heeft betrekking op de omgevingsfactoren die de onderlinge verschillen in arbeidsmarktbeleid tussen OCMW's mee bepalen. Daarbij onderscheiden we aanbodfactoren (bv. het aantal bestaansminimumgerech-

tigden dat een beroep doet op het OCMW), vraagfactoren (bv. al dan niet voldoende vraag naar OCMW-cliënten op de (reguliere) arbeidsmarkt) en andere omgevingsfactoren (grootte van de gemeente, geografische ligging, al dan niet behorende tot een SIF-plusgemeente, etc.).

4. Een vierde vraag peilt ten slotte naar de knelpunten die OCMW's ervaren bij de begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt. We maken hierbij een onderscheid tussen cliëntgebonden factoren, OCMW-gerelateerde kenmerken en knelpunten van een meer algemene aard.

In onderstaand analysekader worden de verschillende aspecten van de onderzoeksvragen en hun onderlinge relaties schematisch weergegeven.

OMGEVINGSFACTOREN	ORGANISATORISCHE ASPECTEN	OUTPUTFACTOREN
<p>Aanbodfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - aantal BM-gerechtigden - aantal potentieel te activeren cliënten - cliëntgebonden knelpunten inzake activering <p>Vraagfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - al dan niet voldoende beschikbare arbeidsplaatsen voor cliënten intern en extern het OCMW <p>Andere omgevingsfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - aantal inwoners in de gemeente - geografische ligging - al dan niet behorende tot SIF+-gemeente - al dan niet centrumgemeente - andere knelpunten inzake activering (centrale regelgeving, financiering, etc.) 	<p>Interne organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - al dan niet aparte tewerkstellingsdienst - beschikbare infrastructuur (WIS-computer, ...) - al dan niet aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid in uitgavenbegroting - case-load - OCMW-gebonden knelpunten inzake activering <p>* Opvattingen over arbeidsmarktbeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - rol OCMW bij begeleiding cliënten naar arbeidsmarkt - repressieve <> emancipatorische opvatting over activering: sanctionering, doelstellingen van begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt <p>* Traditie inzake arbeidsmarktbeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> - eerste Art. 60§7 - datum oprichting tewerkstellingsdienst <p>Externe organisatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - al dan niet samenwerking met andere actoren - type van samenwerking - aspecten waarvoor wordt samengewerkt - al dan niet deelname aan stuurgroepen, netwerken 	<p>Activeringsinspanningen</p> <p>* Met betrekking tot tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen</p> <ul style="list-style-type: none"> - al dan niet aanwenden van maatregelen + redenen niet-aanwending - wat na Artikel 60§7? <p>* Andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - al dan niet automatische screening van cliënten m.b.t. mogelijke activering - al dan niet bijhouden van cliëntenbestand of dossier - cliënten al dan niet ingeschreven bij VDAB + al dan niet vernieuwing inschrijving - al dan niet uitvoeren van druk op de cliënt - acties voor specifieke doelgroepen - percentage SIF-middelen besteed aan arbeidsmarktbeleid

=>

2. Responsanalyse

Van de naar alle 308 Vlaamse OCMW's verstuurde vragenlijsten werden er 229 ingevuld teruggestuurd binnen de voorziene termijn, wat resulteert in een respons van 74,35%. Op basis van de telefonische rappel kon voor 22 OCMW's (7,14%) de reden voor het niet invullen van de vragenlijst worden achterhaald. Het betreft de verklaarde non-respons. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de opgegeven redenen. Gebrek aan tijd vormt duidelijk de voornaamste reden.

Tabel 2.2 Verklaarde non-respons

Reden non-respons	Aantal OCMW's	% van de non-respons
Geen tijd	14	63,64
Te kleine gemeente; vragenlijst niet van toepassing	2	9,09
Verantwoordelijke tewerkstelling tijdelijk afwezig	2	9,09
Arbeidsbemiddeling van steuntrekkers nog in beginfase	1	4,55
Maatschappelijk werker in ziekteverlof	1	4,55
OCMW doet niet meer mee aan enquêtes	1	4,55
Te lange vragenlijst	1	4,55
Totaal	22	100,00

In wat volgt wordt de respons verder geanalyseerd, waarbij we nagaan in hoeverre de binnengekomen vragenlijsten representatief zijn voor alle OCMW's in Vlaanderen. Hiervoor vergelijken we de scores op een aantal variabelen voor de binnengekomen vragenlijsten met de scores voor het geheel van Vlaamse OCMW's. Volgende variabelen komen achtereenvolgens aan bod: aantal inwoners per gemeente, aantal bestaansminimumgerechtigden per gemeente, aantal bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners, respons per provincie en per subregio.

2.1 Aantal inwoners

Tabel 2.3 Aantal inwoners per gemeente op 1/1/1998

Aantal inwoners per gemeente op 1/1/1998	Vlaanderen		Respons		Verschil
	Aantal gemeenten	%	Aantal gemeenten	%	
≤10 000	94	30,52	72	31,44	+ 0,92
>10 000 ≤15 000	87	28,25	63	27,51	- 0,74
>15 000 ≤30 000	89	28,89	61	26,64	- 2,25
>30 000 ≤50 000	26	8,44	21	9,17	+ 0,73
>50 000	12	3,89	12	5,24	+ 1,35
Totaal	308	100,00	229	100,00	

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er in de respons een kleine ondervertegenwoordiging is (2,25%) van de gemeenten met inwoners tussen 15 000 en 30 000 in vergelijking met Vlaanderen (26,64% versus 28,89%) en een beperkte oververtegenwoordiging (1,35%) van de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners (5,24% versus 3,89%). Globaal beschouwd zijn de procentuele verdelingen evenwel gelijklopend. Wat tevens opvalt is het grote aantal kleine gemeenten in Vlaanderen: 181 van de 308 Vlaamse gemeenten (58,77%) hebben minder dan 15 000 inwoners.

2.2 Aantal bestaansminimumgerechtigden

Tabel 2.4 Aantal bestaansminimumgerechtigden op 1/1/1998

Aantal BM-gerechtigden per gemeente op 1/1/1998	Vlaanderen		Respons		Verschil
	Aantal gemeenten	%	Aantal gemeenten	%	
≤10	42	13,64	32	13,97	+ 0,33
>10 ≤20	59	19,15	42	18,34	- 0,81
>20 ≤30	55	17,86	39	17,03	- 0,83
>30 ≤50	61	19,80	45	19,65	- 0,15
>50 ≤100	46	14,93	32	13,97	- 0,96
>100 ≤200	28	9,09	23	10,04	+ 0,95
>200	17	5,52	16	6,98	+ 1,46
Totaal	308	100,00	229	100,00	

Bron: <http://vlaanderen.be/ned/sites/statistieken/index.html>; eigen bewerkingen

Ook wat het aantal bestaansminimumgerechtigden betreft, zijn de percentages voor Vlaanderen vergelijkbaar met deze van de respons. De grootste afwijking situeert zich bij de OCMW's met meer dan 200 bestaansminimumgerechtigden, waar er in de respons een oververtegenwoordiging is van 1,46%. Uit deze tabel kunnen we ook afleiden dat van de Vlaamse OCMW's telkens ongeveer een derde hetzij 20 of minder, hetzij 20 à 50, hetzij meer dan 50 bestaansminimumgerechtigden heeft.

2.3 Aantal bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners

Tabel 2.5 Aantal bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners op 1/1/1998

Aantal BM-gerechtigden per 1 000 inwoners op 1/1/1998	Vlaanderen		Respons		Verschil
	Aantal gemeenten	%	Aantal gemeenten	%	
≤1,5	65	21,10	45	19,65	- 1,45
>1,5 ≤2	53	17,21	38	16,59	- 0,62
>2 ≤2,5	57	18,51	38	16,59	- 1,92
>2,5 ≤3	37	12,01	27	11,79	- 0,22
>3 ≤4	47	15,26	40	17,47	+ 2,21
>4 ≤10	42	13,64	35	15,28	+ 1,64
>10	7	2,27	6	2,62	+ 0,35
Totaal	308	100,00	229	100,00	

Ook bij de relatieve verhouding van het aantal bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners zien we een gelijklopende procentuele verdeling, met het grootste verschil (2,21%) bij de OCMW's met 0,3 à 0,4 bestaansminimumgerechtigden per 1 000 inwoners.

2.4 Respons per provincie en per subregio

Tabel 2.6 Respons per provincie en per subregio

Provincie/subregio	Vlaanderen		Respons		Verschil
	Aantal gemeenten	%	Aantal gemeenten	%	
Prov. Antwerpen	70	22,73	49	21,39	- 1,34
Antwerpen – Boom	30	9,74	19	8,30	- 1,44
Mechelen	13	4,22	10	4,37	+ 0,15
Turnhout	27	8,77	20	8,73	- 0,04
Prov. Vlaams-Brabant	65	21,10	45	19,65	- 1,45
Leuven	30	9,74	22	9,61	- 0,13
Vilvoorde	35	11,36	23	10,04	- 1,32
Prov. West-Vlaanderen	64	20,78	51	22,27	+ 1,49
Brugge	10	3,24	8	3,49	+ 0,25
Kortrijk – Roeselare	29	9,42	23	10,04	+ 0,62
Oostende – Ieper	25	8,12	21	9,17	+ 1,05
Prov. Oost-Vlaanderen	65	21,10	50	21,83	+ 0,73
Aalst – Oudenaarde	21	6,82	15	6,55	- 0,27
Gent	27	8,77	21	9,17	+ 0,40
Kortrijk – Roeselare	29	9,45	23	10,09	+ 0,64
Sint-Niklaas – Dendermonde	17	5,52	13	5,68	+ 0,16
Prov. Limburg	44	14,28	34	14,85	+ 0,57
Hasselt	29	9,42	22	9,61	+ 0,19
Tongeren	15	4,87	12	5,24	+ 0,37
Totaal	308	100,00	229	100,00	

Als we kijken naar de percentages per provincie constateren we een kleine ondervertegenwoordiging van de provincies Antwerpen (toe te schrijven aan de subregio Antwerpen-Boom: 8,30 in de respons versus 9,74% over heel Vlaanderen) en Vlaams-Brabant (toe te schrijven aan de subregio Vilvoorde: 10,04% in de respons versus 11,36% in Vlaanderen). In de andere provincies is er een lichte oververtegenwoordiging. Globaal genomen is er evenwel een goede geografische spreiding van de respons.

2.5 Besluit

Op basis van het voorgaande kunnen we besluiten dat de ontvangen vragenlijsten representatief zijn voor alle OCMW's in Vlaanderen. Dit impliceert onder meer dat we bij het verwerken van de gegevens geen weegfactoren moeten toepassen en dat we de resultaten uit de enquête kunnen veralgemenen naar alle Vlaamse

OCMW's. Tevens kunnen bepaalde cijfermatige bevindingen worden geëxtrapoleerd voor heel Vlaanderen. Uiteraard is dit slechts mogelijk indien de respons op de individuele vragen voldoende hoog is. Bij de verdere analyse van de gegevens geven we tussen haakjes aan hoeveel respondenten de overeenkomstige vragen invulden.

In de volgende hoofdstukken (hoofdstuk 3 t.e.m. 6) geven we de resultaten van de enquête weer. De hoofdstukken zijn zowel beschrijvend als verklarend opgevat; naast een beschrijving van de variabelen worden tevens onderlinge verbanden tussen variabelen weergegeven. Het analyseschema opgenomen in dit hoofdstuk dient als leidraad bij de opbouw van de tekst. De hoofdstukken beschrijven achtereenvolgens de outputfactoren (hoofdstuk 3), de organisatorische aspecten van het tewerkstellingsbeleid (hoofdstuk 4), het bereik voor activering (hoofdstuk 5) en de knelpunten die OCMW's ervaren bij het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt (hoofdstuk 6). De omgevingsfactoren worden niet in een apart hoofdstuk behandeld, maar worden wel betrokken in de analyses aangezien ze van invloed zijn op het arbeidsmarktbeleid dat door de OCMW's wordt gevoerd. Bij wijze van overgang naar de casestudies worden de OCMW's in hoofdstuk 7 op basis van de resultaten uit de enquête gegroepeerd in acht types van arbeidsmarktbeleid.

HOOFDSTUK 3

DE INSPANNINGEN VAN DE VLAAMSE OCMW'S INZAKE ACTIVERING NAAR DE ARBEIDSMARKT: EEN OVERZICHT

Dit hoofdstuk behandelt de inspanningen die de OCMW's leveren inzake activering van cliënten naar de arbeidsmarkt. In het analyseschema worden deze inspanningen ondergebracht onder de noemer 'outputindicatoren'. Achtereenvolgens komen aan bod: de mate van aanwending van diverse tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden (sectie 1), inclusief het bereik, het soort uitgevoerde taken en de plaats van tewerkstelling, de redenen voor het niet aanwenden van bepaalde maatregelen en de initiatieven die worden genomen indien de periode van tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 voor een cliënt afloopt; andere initiatieven inzake activering (sectie 2) waaronder de screening van cliënten, het uitoefenen van druk op de cliënt in functie van het aannemen van een job of het volgen van een opleiding, en tot slot het percentage SIF-middelen besteed aan tewerkstellingsbeleid. In een afsluitende sectie gaan we na hoe de groep van 13 centrumsteden zich positioneren inzake beleidsoutput.

1. Aanwending van tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden

In het inleidend hoofdstuk is al aangegeven dat de OCMW's tegenwoordig beschikken over een waaier aan mogelijkheden om hun cliënteel te begeleiden naar de arbeidsmarkt. In wat volgt gaan we dieper in op de mate waarin en de manier waarop de OCMW's gebruik maken van deze mogelijkheden, evenals welke factoren het niet-aanwenden van bepaalde maatregelen verklaren.

1.1 Mate van aanwending

Onderstaande tabel geeft aan in welke mate de Vlaamse OCMW's gebruik maken van de bestaande tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden met het oog op de integratie van cliënten in de arbeidsmarkt. We maken hierbij een onderscheid tussen OCMW-specifieke maatregelen (Artikel 60§7, Artikel 61, ...), algemene tewerkstellingsmaatregelen die opengesteld zijn voor bestaansminimumgerechtigden (WEP-plus, Smetbaan, ...) en opleidingsmogelijkheden, zowel opleidingen verschaft door het OCMW als door externe organisaties (VDAB, derden, opleiding op de werkvloer).

Tabel 3.1 Percentage OCMW's dat gebruik maakt van de verschillende tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden (het aantal OCMW's staat tussen haakjes)

Maatregel	Percentage OCMW's dat de maatregel aanwendt		
	Ja	Neen	Geen antwoord
A. OCMW-specifieke maatregelen			
Artikel 60§7	93,9 (215)	4,8 (11)	1,3 (3)
TOK	26,2 (60)	49,3 (113)	24,5 (56)
Artikel 61	19,6 (45)	69,9 (160)	10,5 (24)
Integratiecontract	85,6 (196)	9,2 (21)	5,2 (12)
B. Algemene tewerkstellingsmaatregelen			
WEP-plus	29,7 (68)	59,8 (137)	10,5 (24)
Gesco-WEP-plus	32,3 (74)	53,7 (123)	13,9 (32)
Dienstenbaan	22,3 (51)	68,9 (158)	8,3 (19)
Banenplanuitkering	18,3 (42)	60,2 (138)	21,4 (49)
Tewerkstelling bij PWA	73,8 (169)	21,8 (50)	4,4 (10)
C. Opleidingsmogelijkheden			
Opleiding door OCMW zelf	34,5 (79)	48,9 (112)	16,6 (38)
Opleiding door VDAB	68,9 (158)	24,5 (56)	6,5 (15)
Opleiding door derden	60,3 (138)	24,0 (55)	15,7 (36)
IBO	17,5 (40)	41,9 (96)	40,6 (93)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de meeste Vlaamse OCMW's gebruik maken van tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 van de Organieke OCMW-wet (93,9%), het Integratiecontract (85,6%) en tewerkstelling bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (73,8%). Het gaat hier om maatregelen die reeds verschillende jaren kunnen aangewend worden voor de tewerkstelling van OCMW-cliënten. Bovendien zijn OCMW's verplicht een integratiecontract aan te bieden aan jongeren beneden de 25 jaar. De meer recente maatregelen, waaronder Artikel 61 (verruiming van Artikel 60§7 tot de privé-sector: 19,6%), WEP-plus (29,7%), Dienstenbaan (22,3%) en de Banenplanuitkering (18,3%), evenals de mogelijkheden inzake TOK (26,2%) (Tewerkstelling en Opleiding Kansarmen) worden in veel mindere mate aangewend. De recentheid van de maatregelen speelt hier zeker een rol. In paragraaf 1.4 gaan we dieper in op de redenen die OCMW's aangeven voor het niet aanwenden van deze maatregelen.

Voor de opleiding van hun cliënten maakt meer dan twee op drie OCMW's gebruik van het aanbod van VDAB (68,9%) en derden (60,3%). In veel mindere mate verstrekken OCMW's zelf opleiding (34,5%). Ook de mogelijkheid van de Individuele Beroepsopleiding (IBO) wordt slechts door een beperkt aantal OCMW's (17,5%) aangewend. Opvallend is tevens dat 93 van de 229 OCMW's (40,6%) de vraag m.b.t. het al dan niet gebruik maken van de mogelijkheden van IBO voor de tewerkstelling en opleiding van hun cliënteel blanco laten. Een mogelijke verklaring is dat deze maatregel bij de meerderheid van de OCMW's onbekend is (cf. infra).

1.1.1 Verband met het aantal BM-gerechtigden

Het lijkt plausibel te stellen dat OCMW's met meer BM-gerechtigden in verhouding meer gebruik maken van de diverse tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden, dit met het oog op het zoveel mogelijk doen doorstromen van de cliënten naar de arbeidsmarkt om aldus de werkdruk en de financiële druk binnen het OCMW te verminderen.

Tabel 3.2 Percentage OCMW's dat aangeeft gebruik te maken van de verschillende tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden naar grootte-klasse (o.b.v. het aantal BM-gerechtigden op 01/01/1998)

Maatregel	Aantal OCMW's naar grootte-klasse							
	≤20		>20 ≤50		>50 ≤200		>200	
A. OCMW-specifieke maatregelen								
(Artikel 60§7)	90,54	(67)	96,34	(79)	98,15	(53)	100,0	(16)
TOK	26,67	(12)	28,57	(18)	32,65	(16)	87,50	(14)
Artikel 61	14,75	(9)	33,33	(25)	15,09	(8)	18,75	(3)
Integratiecontract	79,71	(55)	93,59	(73)	96,30	(52)	100,0	(16)
B. Algemene tewerkstellingsmaatregelen								
WEP+	28,13	(18)	25,33	(19)	45,10	(23)	53,33	(8)
Gesco-WEP-plus	33,87	(21)	26,09	(18)	47,06	(24)	73,33	(11)
Dienstenbaan	14,06	(9)	19,23	(15)	33,96	(18)	60,0	(9)
Banenplanuitkering (PWA)	16,67	(9)	17,19	(11)	25,53	(12)	66,67	(10)
	(70,42)	(50)	(75,95)	(60)	(85,19)	(46)	(86,67)	(13)
C. Opleidingsmogelijkheden								
Opleiding door OCMW	25,86	(15)	37,31	(25)	50,0	(25)	87,50	(14)
Opleiding door VDAB	58,21	(39)	77,92	(60)	81,48	(44)	93,75	(15)
Opleiding door derden	61,02	(36)	64,18	(43)	84,31	(43)	100,0	(16)
IBO	13,16	(5)	16,67	(7)	45,0	(18)	62,50	(10)

Deze veronderstelling wordt bevestigd door de resultaten van de enquête; er is een duidelijke toename van het percentage OCMW's dat een bepaalde maatregel aanwendt naargelang het aantal bestaansminimumgerechtigden in het OCMW, met uitzondering van Artikel 61. Voor Artikel 60§7 en tewerkstelling bij het PWA is het verband minder duidelijk: voor elke grootte-categorie van OCMW's zijn er relatief hoge percentages. Opvallend is tevens dat de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden, voor wat de opleiding van hun cliënteel betreft, de verschillende mogelijkheden in grote mate aanwenden. Zo verstrekt 87,5% van deze OCMW's zelf bepaalde vormen van opleiding. Daarnaast doet 93,8% van de OCMW's een beroep op de VDAB en allen (100%) wijzen cliënten door naar opleidingen verstrekt door derdenorganisaties (Basiseducatie, diverse vzw's, etc.). De OCMW's met minder BM-gerechtigden gaan daarentegen minder zelf opleiding verstrekken. Wel doet men hiervoor in belangrijke mate een beroep op de VDAB

(58,2%) en derden (61,0%). Als een OCMW minder gebruik maakt van instrumenten wil dat nog niet zeggen dat het verhoudingsgewijze ook minder cliënten zou activeren (zie onder).

1.1.2 Zijn er verschillen naar subregio?

Om de gegevens overzichtelijk te kunnen weergeven, maken we aparte tabellen voor de OCMW-specifieke maatregelen, de algemene tewerkstellingsmaatregelen die opengesteld zijn voor bestaansminimumgerechtigden en de opleidingsmogelijkheden.

a. OCMW-specifieke maatregelen

Tabel 3.3 Percentage OCMW's dat gebruik maakt van de OCMW-specifieke tewerkstellingsmaatregelen, opgedeeld naar subregio*

Subregio	Artikel 60§7	TOK	Artikel 61	Integratiecontract
Aalst – Oudenaarde	86,67 (13/15)	0,00	14,29 (2/14)	86,67 (13/15)
Antwerpen – Boom	100,00 (19)	53,33 (8/15)	16,67 (3/18)	89,47 (17/19)
Brugge	100,00 (8)	12,50 (1/8)	37,50 (3/8)	87,50 (7/8)
Gent	100,00 (21)	30,00 (3/10)	15,79 (3/19)	78,95 (15/19)
Hasselt	100,00 (22)	80,00 (16/20)	35,00 (7/20)	100,00 (20)
Kortrijk – Roeselare	95,45 (21/22)	40,00 (6/15)	16,67 (3/18)	80,00 (16/20)
Leuven	90,48 (19/21)	47,06 (8/17)	15,00 (3/20)	80,95 (17/21)
Mechelen	100,00 (10)	37,50 (3/8)	20,00 (2/10)	100,00 (9)
Oostende – Ieper	85,71 (18/21)	31,25 (5/16)	26,32 (5/19)	100,00 (20)
Sint-Niklaas – Dendermonde	100,00 (13)	30,70 (13/41)	16,67 (2/12)	100,00 (13)
Tongeren	100,00 (12)	8,33 (1/12)	40,00 (4/10)	72,73 (8/11)
Turnhout	100,00 (19)	29,31 (17/58)	18,75 (3/16)	100,00 (20)
Vilvoorde	86,96 (20/23)	5,88 (1/17)	23,81 (5/21)	95,45 (21/22)
Geen antwoord	4,00	56,0	25,00	13,00

* De percentages werden berekend op het aantal OCMW's dat per maatregel de vraag invulde. Het aantal OCMW's staat tussen haakjes. Als eenheid van subregio baseren we ons op de subregionale werkingsgebieden van de VDAB.

- Wat de aanwending van Artikel 60§7 betreft, konden we reeds uit vroegere tabellen afleiden dat het gros van de OCMW's hiervan gebruik maakt. We zien evenwel een lichte ondervertegenwoordiging bij de OCMW's uit de subregio's Aalst-Oudenaarde (86,67%), Oostende-Ieper (85,71%) en Vilvoorde (86,96%).
- Dezelfde hoge percentages zien we bij het Integratiecontract, met uitzondering van de subregio Tongeren (72,73%) en de subregio Gent (78,95%).
- Inzake de inschakeling in TOK-projecten zien we daarentegen grote verschillen tussen de subregio's. Zo gaf geen enkel OCMW uit de subregio Aalst-Oudenaarde aan hiervan gebruik te maken. Ook in de subregio Tongeren

(8,33%) en de subregio Vilvoorde (5,88%) liggen de percentages laag. Dit is sterk in tegenstelling met de subregio Hasselt, waar niet minder dan 80% van de OCMW's aangeven betrokken te zijn bij een TOK-project.

- Voor Artikel 61 liggen de percentages overal vrij laag. 'Uitschieters' zijn de subregio's Brugge (37,5%), Hasselt (35%) en Tongeren (40%).

b) Algemene tewerkstellingsmaatregelen

Tabel 3.4 Percentage OCMW's dat gebruik maakt van de algemene tewerkstellingsmaatregelen opgesteld voor bestaansminimumgerechtigden, opgedeeld naar subregio

Subregio	WEP+	Gesco-WEP+	Dienstenbaan	Banenplanuitkering	PWA
Aalst – Oudenaarde	30,00 (3/10)	50,00 (5/10)	30,77 (4/13)	10,00 (1/10)	78,57 (11/14)
Antwerpen – Boom	5,88 (1/17)	5,88 (1/17)	10,53 (2/19)	14,29 (2/14)	88,89 (16/18)
Brugge	37,50 (3/8)	50,00 (4/8)	75,00 (6/8)	37,50 (3/8)	100,00 (8)
Gent	20,00 (4/20)	25,00 (5/20)	10,53 (2/19)	29,41 (5/17)	36,84 (7/19)
Hasselt	38,09 (8/21)	30,00 (6/20)	33,33 (7/21)	38,09 (8/21)	61,90 (13/21)
Kortrijk – Roeselare	45,00 (9/20)	63,16 (12/19)	26,32 (5/19)	31,25 (5/16)	81,82 (18/22)
Leuven	38,10 (8/21)	42,86 (9/21)	19,05 (4/21)	22,22 (4/18)	76,19 (16/21)
Mechelen	55,56 (5/9)	55,56 (5/9)	44,44 (4/9)	50,00 (4/8)	88,89 (8/9)
Oostende – Ieper	26,32 (5/19)	36,84 (7/19)	20,00 (4/20)	11,76 (2/17)	76,19 (16/21)
Sint-Niklaas – Dendermonde	46,15 (6/13)	50,00 (6/12)	30,77 (4/13)	30,77 (4/13)	92,31 (12/13)
Tongeren	45,45 (5/11)	22,22 (2/9)	20,00 (2/10)	20,00 (2/10)	81,82 (9/11)
Turnhout	17,65 (3/17)	26,67 (4/15)	11,76 (2/17)	14,29 (2/14)	89,47 (17/19)
Vilvoorde	36,84 (7/19)	38,89 (7/18)	19,05 (4/21)	0,00	78,26 (18/23)
Geen antwoord	25,00	33,00	20,00	49,00	11,00

- Inzake de aanwending van WEP+ en Gesco-WEP-plus zien we een sterke ondervertegenwoordiging van de OCMW's uit de subregio Antwerpen. De OCMW's die hoog scoren op beide maatregelen zijn de OCMW's uit de subregio's Kortrijk-Roeselare, Mechelen en Sint-Niklaas-Dendermonde.
- Ook bij de Dienstenbanen zien we per subregio grote verschillen. In subregio Brugge geeft niet minder dan 75% van de OCMW's aan hiervan gebruik te maken. In de subregio's Antwerpen, Gent en Turnhout gaat het telkens slechts om 10 à 11% van de OCMW's.
- Voor de Banenplanuitkering is de subregio Mechelen koploper, met 50% van de OCMW's. In subregio Vilvoorde daarentegen geeft geen enkel OCMW aan gebruik te maken van deze maatregel.

c) Opleidingsmogelijkheden

Tabel 3.5 Percentage OCMW's dat gebruik maakt van de opleidingsmogelijkheden, opgedeeld naar subregio

Subregio	Opleiding door OCMW	Opleiding door VDAB	Opleiding door derden	IBO
Aalst – Oudenaarde	0,00	57,14 (8/14)	72,73 (8/11)	20,00 (2/10)
Antwerpen – Boom	41,18 (7/17)	68,42 (13/19)	73,33 (11/15)	0,00
Brugge	71,43 (5/7)	87,50 (7/8)	62,50 (5/8)	62,50 (5/8)
Gent	29,41 (5/17)	85,00 (17/20)	57,89 (11/19)	12,50 (1/8)
Hasselt	50,00 (11/22)	76,90 (10/13)	95,00 (19/20)	35,29 (6/17)
Kortrijk – Roeselare	42,86 (9/21)	81,82 (18/22)	52,38 (11/21)	26,67 (4/15)
Leuven	36,84 (7/19)	76,19 (16/21)	85,00 (17/20)	38,46 (5/13)
Mechelen	37,50 (3/8)	100,00 (9)	62,50 (5/8)	33,33 (2/6)
Oostende – Ieper	55,00 (11/20)	80,00 (16/20)	72,22 (13/18)	37,50 (6/16)
Sint-Niklaas – Dendermonde	61,54 (8/13)	83,33 (10/12)	92,31 (12/13)	42,86 (3/7)
Tongeren	42,86 (3/7)	36,36 (4/11)	72,73 (8/11)	12,50 (1/8)
Turnhout	50,00 (8/16)	66,67 (12/18)	50,00 (7/14)	20,00 (2/10)
Vilvoorde	14,29 (2/14)	63,16 (12/19)	78,57 (11/14)	37,50 (3/8)
Geen antwoord	39,00	16,00	37,00	94,00

Ook hier zijn er grote verschillen per subregio.

- Zo geeft geen enkel OCMW uit de subregio Aalst-Oudenaarde aan zelf opleiding te verstrekken. In de subregio Brugge geeft daarentegen 71,43% van de OCMW's aan zelf opleiding te geven aan hun cliënteel.
- Wat de opleiding door VDAB betreft, schommelt het percentage OCMW's dat er gebruik van maakt tussen 36,36% (subregio Tongeren) en 100% (subregio Mechelen).
- De opleiding door derden varieert van 50% in subregio Turnhout tot 95% in subregio Hasselt.
- Van de Individuele Beroepsopleiding wordt door 62,5% van de OCMW's uit de subregio Brugge gebruik gemaakt. In de subregio Antwerpen-Boom maakt geen enkel OCMW hier melding van.

1.1.3 Hangt het gebruik van een bepaalde maatregel samen met het gebruik van een andere maatregel?

Vanuit de veronderstelling dat OCMW's die een actief en zo efficiënt mogelijk tewerkstellingsbeleid willen voeren ten aanzien van hun cliënteel, gebruik maken van de verschillende tewerkstellingsmogelijkheden die zich aandienen, gingen we het verband na tussen het al dan niet aanwenden van bepaalde tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden.

- Er is een sterk significant verband tussen het gebruik maken van WEP+ en de Dienstenbaan. Van de 136 OCMW's die geen gebruik maken van WEP+, maken 117 OCMW's evenmin gebruik van de Dienstenbaan (d.i. 86,03%). Van de 64 OCMW's die wel gebruik maken van WEP+, wenden 29 OCMW's (45,31%) tevens de Dienstenbaan aan. Deze vaststelling geeft een indicatie voor het feit dat er enerzijds actieve en innovatieve OCMW's zijn (met name deze die gebruik maken van de recent voor bestaansminimumgerechtigden opengestelde maatregelen) en anderzijds eerder conservatieve OCMW's (met name deze die voornamelijk gebruik maken van 'traditionele' maatregelen zoals Artikel 60§7 en het Integratiecontract). Bij de opdeling van de OCMW's in verschillende types (hoofdstuk 6) gaan we hier dieper op in.
- Ook wat de opleidingsmogelijkheden betreft kunnen we de OCMW's opdelen in twee groepen. Een eerste groep OCMW's verstrekt zelf opleiding, maar doet daarnaast tevens een beroep op de VDAB: van de 77 OCMW's die zelf opleiding verstrekken, doen er 66 (85,71%) tevens een beroep op de VDAB. Een tweede groep OCMW's verschaft zelf geen opleiding, maar doet wel een beroep op de VDAB: van de 110 OCMW's die zelf geen opleiding verstrekken, doen 71 (64,55%) OCMW's hiervoor een beroep op VDAB. Een zelfde, evenwel minder significant verband stellen we vast bij het zelf verstrekken van opleiding enerzijds en het al dan niet een beroep doen op 'derden' anderzijds. Het feit dat OCMW's zelf opleiding verstrekken impliceert m.a.w. niet dat deze OCMW's het opleidingsaspect volledig naar zich toetrekken.
- Er is tevens een significant verband tussen het beroep doen op VDAB en op derden voor het verstrekken van opleiding. Van de 141 OCMW's die een beroep doen op de VDAB voor het verstrekken van opleiding, doen er 112 (79,43%) tevens een beroep op derden. Van de 47 OCMW's die geen beroep doen op de VDAB, doen er 26 (55,32%) evenmin een beroep op derdenorganisaties. OCMW's blijken m.a.w. geen expliciete voorkeur te hebben voor hetzij VDAB hetzij een derdenorganisatie voor het verstrekken van opleiding.

1.2 Bereik: om hoeveel cliënten gaat het?

Achtereenvolgens geven we een overzicht van de in de diverse tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen ingeschakelde cliënten op basis van de enquête, waarna deze cijfers geëxtrapoleerd worden voor heel Vlaanderen.

1.2.1 Op basis van de enquête

In onderstaande tabel geven we een overzicht van het totaal aantal cliënten dat in de loop van 1998 in de verschillende tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen werd ingeschakeld, zoals opgegeven door de OCMW's. Bij de tewerkstellingsmaatregelen maken we een onderscheid tussen interne tewerkstelling (d.i. binnen

de verschillende diensten van het OCMW, bv. een rusthuis, een ziekenhuis, etc.) en externe tewerkstelling (d.i. bij private vzw's, gemeenten, bedrijven, etc.) Deze cijfers geven evenwel slechts een partiële indicatie, aangezien de overeenkomstige vraag niet door alle OCMW's werd ingevuld.

Tabel 3.6 Cumulatief aantal cliënten dat in 1998 werd tewerkgesteld per maatregel (tussen haakjes wordt het aantal OCMW's vermeld dat de vraag invulde)

Maatregel	Interne tewerkstelling		Externe tewerkstelling		Totaal
A. OCMW-specifieke maatregelen					
Artikel 60§7	2 403	(170)	621	(116)	3 024
TOK	784	(45)	125	(30)	909
Artikel 61		(n.v.t.)	38	(15)	38
Integratiecontract	1 888	(76)	368	(52)	2 256
B. Algemene tewerkstellingsmaatregelen					
WEP-plus	89	(28)	113	(21)	202
Gesco-WEP-plus	278	(42)	18	(12)	296
Dienstenbaan	32	(20)	37	(17)	69
Banenplanuitkering	38	(12)	29	(7)	67
Tewerkstelling bij PWA	310	(65)	419	(81)	729
C. Opleidingsmogelijkheden					
Opleiding door OCMW		(n.v.t.)		(n.v.t.)	463 (46)
Opleiding door VDAB		(n.v.t.)		(n.v.t.)	412 (96)
Opleiding door derden		(n.v.t.)		(n.v.t.)	600 (86)
IBO		(n.v.t.)		(n.v.t.)	30 (18)

Globaal genomen wordt - zoals verwacht - het meest gebruik gemaakt van de OCMW-specifieke maatregelen, waarbij tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 op de eerste plaats komt met 3 024 personen in 1998. Het betreft voornamelijk (ongeveer 4/5) interne tewerkstelling. Door de recente (vanaf 1 januari 1998) verruiming van de toepassingsmogelijkheden inzake de ter beschikkingstelling in het kader van Artikel 60§7,⁸ kan het aandeel van de interne tewerkstelling in de toekomst evenwel wijzigen. Het Integratiecontract komt op de tweede plaats met 2 256 personen, gevolgd door TOK (Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen) (909). Tewerkstelling in het kader van Artikel 61 is op het moment van de bevraging vrij beperkt (38 opgegeven personen). Opvallend is tevens het groot aantal cliënten tewerkgesteld bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (729). Hierbij nemen de OCMW's bijna de helft van de cliënten zelf in dienst

⁸ Met name intercommunales met een sociaal, ecologisch of cultureel doel, vennootschappen met een sociaal oogmerk, verenigingen waarvan sprake in hoofdstuk XII van de organieke wet en ziekenhuizen die van rechtswege aangesloten zijn bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

(310). Bij WEP+ en Gesco-WEP-plus gaat het om respectievelijk 202 en 296 personen, grotendeels tewerkgesteld in het OCMW zelf.

1.2.2 Extrapolatie voor heel Vlaanderen

Op basis van deze cijfergegevens hebben we getracht een extrapolatie te maken voor heel Vlaanderen voor wat het aantal cliënten betreft die in de loop van 1998 werden tewerkgesteld of opgeleid in de verschillende tewerkstellings- of opleidingsmogelijkheden. Hierbij wordt rekening gehouden met het percentage OCMW's dat aangeeft gebruik te maken van de maatregelen. Ook hier worden de cijfers opgesplitst naar interne versus externe tewerkstelling. Bij de extrapolatie wordt er evenwel – noodgedwongen – van uitgegaan dat de OCMW's die concrete cijfers invulden voor de tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden representatief zijn voor Vlaanderen. De respons varieerde evenwel sterk per maatregel. De cijfers dienen bijgevolg beschouwd te worden als een indicatie en niet als absolute gegevens. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 3.7 Cumulatief aantal cliënten dat in 1998 werd tewerkgesteld per maatregel voor heel Vlaanderen

Maatregel	Interne tewerkstelling	Externe tewerkstelling	Totaal
A. OCMW-specifieke maatregelen			
Artikel 60§7	4 088	1 548	5 636
TOK	1 406	336	1 742
Artikel 61	(n.v.t.)	153	153
Integratiecontract	6 549	1 866	8 415
B. Algemene tewerkstellingsmaatregelen			
WEP-plus	291	492	783
Gesco-WEP-plus	658	149	807
Dienstenbaan	110	149	259
Banenplanuitkering	178	233	411
Tewerkstelling bij PWA	1 084	1 176	2 260
C. Opleidingsmogelijkheden			
Opleiding door OCMW	(n.v.t.)	(n.v.t.)	1 070
Opleiding door VDAB	(n.v.t.)	(n.v.t.)	911
Opleiding door derden	(n.v.t.)	(n.v.t.)	1 296
IBO	(n.v.t.)	(n.v.t.)	90

1.3 Inhoudelijke beschrijving van het soort taken en de plaats van tewerkstelling

Hieronder gaan we in op het soort taken dat door OCMW-clieuten wordt verricht en de plaats waar de cliënten worden tewerkgesteld. We maken opnieuw een onderscheid tussen interne en externe tewerkstelling.

1.3.1 Interne tewerkstelling

Tabel 3.8 Interne tewerkstelling

Soort taken	Percentage van de opgegeven taken (N=483)	Percentage van de respons (N=229)	Plaats van tewerkstelling
Poetsen/onderhoud	36,85 (178)	77,73	RVT, OCMW-ziekenhuis, bij bejaarden thuis, burelen OCMW, serviceflatgebouw
Keukenhulp + bestellen warme maaltijden	15,94 (77)	33,62	Grootkeuken RVT, kribbe, dienst warme maaltijden, bij bejaarden thuis
Klussen	13,04 (63)	27,51	Verschillende diensten OCMW, bij bejaarden thuis
Administratieve taken (tekstverwerking, kopiëren, grafisch werk, ...)	8,28 (40)	17,47	Medisch archief, secretariaat OCMW, ...
Tuinonderhoud	5,38 (26)	11,35	Tuin rusthuis, bij bejaarden thuis
Wassen, strijken, naaien	5,38 (26)	11,35	Wasserij RVT, kleding- en linnendienst
Renoveren woningen + restaureren meubelen	3,19 (15)	6,55	Sociaal verhuurkantoor, tweedehandswinkel
Verzorging bejaarden en kinderen	3,19 (15)	6,55	RVT, seniorencentrum, kinderdagverblijf, bij gezinnen thuis
Logistieke hulp	1,86 (9)	3,93	Rusthuis
Animatie	1,24 (6)	2,62	RVT
Receptioniste/onthaalbediende	1,24 (6)	2,62	Rusthuis, poetsdienst, ...
Andere	4,55 (22)	9,61	(divers)
Totaal	100,00 (483)		

Van de 483 taken die door de OCMW's werden opgesomd, hebben er 178 betrekking op poetsen en onderhoud, wat overeenkomt met 36,85% van de opgegeven taken. Wanneer we dit cijfer relateren aan het totaal aantal OCMW's dat de enquête invulde (N=229), dan gaat het om niet minder dan 77,73% van de OCMW's die deze taak vermeldden. Hulp in de keuken komt op de tweede plaats met ongeveer één derde van de OCMW's (33,62%), gevolgd door klussen (27,51%). In de categorie 'andere' vinden we onder meer: kinderopvang, bediende, opzichter, chauffeur (bij dienst warme maaltijden, mindervalidencentrale, ...), horecatalen (cafeteria), etc.

1.3.2 Externe tewerkstelling

Tabel 3.9 Externe tewerkstelling

Soort taken	Percentage van de opgegeven taken (N=309)	Percentage van de res-pons (N=229)	Plaats van tewerkstelling
Arbeiders	48,2 (149)	65,06	
- Groen- en tuinonderhoud	13,27 (41)	17,90	Gemeentelijke groendienst, milieuproject TOK, PWA (bij particulieren), vzw voor biologisch tuinieren, ...
- Recyclagesector (chauffeur, sorteren + herstellen, verkoop, magazijnier, aanvullen rayons, ...)	12,29 (38)	16,59	Kringloopcentrum, glas- en computerrecyclage, tweedehandswinkel
- Onderhoud wegen, ...	7,77 (24)	10,48	Technische dienst gemeente, vzw
- Klussen	6,47 (20)	8,73	Technische dienst gemeente, PWA, dierenasiel
- Andere (seizoenarbeid, bandwerk, belichting, ...)	8,41 (26)	11,35	Inpakbedrijf, houtverwerkend bedrijf, bouw- en metaalsector, voedingsindustrie, sociale werkplaats, bloemisterij, gemeentelijke werf, circus
Poetsen	17,79 (55)	24,02	Privé-rusthuis, scholen, jeugddienst, PWA, kinderdagverblijf, ...
Administratieve taken	9,06 (28)	12,23	Cultureel centrum, openbare bibliotheek, kunstacademie, gemeentehuis, kinderkribbe, museum
Keukenhulp	4,53 (14)	6,11	Keuken ziekenhuis, non-profit vzw, kinderopvang
Huishoudelijke taken (strijken, naaien, ...)	3,88 (12)	5,24	Strijk- en naaiatelier (al dan niet sociale werkplaats), vzw met sociaal doel
Andere	16,50 (51)	22,27	(divers)
Totaal	100,00 (309)		

Wat de externe tewerkstelling betreft, is de taak die door de OCMW's het meest wordt opgegeven die van arbeider (65,06% van de OCMW's). Het gaat hier zowel om arbeiders tewerkgesteld in groen- en tuinonderhoud (17,90%), de recyclagesector (16,59%), onderhoud van wegen, klussen en diverse andere taken (seizoenarbeid, bandwerk, etc.). Poetsen wordt door één vierde van de OCMW's opgegeven. Ook het uitvoeren van administratieve taken scoort relatief hoog (12,23%). Tot de categorie 'andere' behoort nog 16,50% van de opgegeven taken, wat impliceert dat de diversiteit aan externe activiteiten zeer groot is. In deze categorie vin-

den we onder meer: vrachtwagenchauffeur, vuilnisophaler, bediende, diverse verzorgende taken (bejaardenhelpster, thuisoppas, kinderverzorging, ...), renovatie, logistieke hulp, gids, opvoeder, promotor streektoerisme, telefoniste, bewaker, diverse functies in de horeca, verkeersbrigadier, tolk, etc.

1.3.3 Besluit

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat OCMW-cliënten in diverse jobs kunnen worden ingeschakeld, hoewel de meest voorkomende taken verband houden met poetsen, onderhoud en klussen. Mogelijke verklaringen zijn: de grote vraag naar dit soort taken op de arbeidsmarkt, het gebrek aan kennis en kunde bij de cliënt om andere taken uit te voeren, de wens van de cliënt om dit soort taken te vervullen, etc. In het kwalitatief luik wordt hierop verder ingegaan.

Het gaat hier bovendien om taken die zowel bij tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 worden uitgevoerd, als bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap, wat tot concurrentie en verdringing kan leiden.

Tevens stellen we vast dat de interne tewerkstelling voornamelijk gericht is op de als typisch 'vrouwelijk' omschreven taken (poetsen, onderhoud, keukenhulp en bestellen van warme maaltijden). Bij de externe tewerkstelling nemen diverse arbeiderstaken (groen- en tuinonderhoud, jobs in de recyclagesector, onderhoud van wegen, klussen, ...) de voornaamste plaats in. Deze taken zijn eerder 'mannelijk'. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat interne tewerkstelling meer flexibel kan georganiseerd worden, wat in het bijzonder van belang is voor vrouwen met kinderen. Een andere mogelijke verklaring houdt verband met de vraag naar arbeidsplaatsen: het is niet onwaarschijnlijk dat een OCMW binnen haar eigen diensten (RVT, OCMW-ziekenhuis, dienst warme maaltijden, etc.) meer nood heeft aan het uitvoeren van de als 'vrouwelijk' omschreven taken, daar waar er extern meer nood is aan 'mannelijke' taken, mede doordat extern de 'vrouwelijke' taken (gedeeltelijk) worden opgevangen door het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap.

1.4 Redenen voor het niet-aanwenden van bepaalde maatregelen

In de enquête werd tevens gepeild naar redenen voor het niet aanwenden van deze maatregelen. Onderstaande tabel geeft per maatregel de opgegeven redenen weer.

Tabel 3.10 Redenen voor het niet-aanwenden van tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen

	Te ingewikkelde procedure	Financieel niet interessant voor OCMW	Gebrek aan geschikte arbeids- of opl. plaatsen	Drempel te hoog voor OCMW-clianten	Maatregel niet gekend	Gebrek aan (geschikte) kandidaten	Te klein-schalig OCMW	Andere	Totaal aantal OCMW's dat een bepaalde reden vermeldt
A. OCMW-specifieke maatregelen									
Artikel 60§7	(0)	15,38 (2)	69,23 (9)	(0)	7,69 (1)	7,69 (1)	(0)	(0)	13
TOK	11,59 (16)	6,52 (9)	25,36 (35)	0,72 (1)	31,88 (44)	1,45 (2)	3,62 (5)	18,84 (26)	138
Artikel 61	12,00 (21)	7,43 (13)	42,28 (74)	10,86 (19)	1,14 (2)	4,00 (7)	2,28 (4)	20,00 (35)	175
Integratiecontract	20,00 (4)	(0)	50,00 (10)	5,00 (1)	5,00 (1)	15,00 (3)	(0)	(1)	20
B. Algemene maatregelen									
WEP-plus	20,13 (30)	6,04 (9)	28,19 (42)	4,69 (7)	8,72 (13)	7,38 (11)	2,68 (4)	22,15 (33)	149
Dienstenbaan	18,39 (32)	5,75 (10)	30,46 (53)	5,75 (10)	6,32 (11)	8,62 (15)	2,87 (5)	21,84 (38)	174
Banenplanuitkering	17,90 (29)	4,32 (7)	31,48 (51)	1,23 (2)	19,75 (32)	7,41 (12)	2,47 (4)	15,43 (25)	162
PWA	13,89 (5)	8,33 (3)	30,55 (11)	5,55 (2)	19,44 (7)	5,55 (2)	5,55 (2)	11,11 (4)	36
C. Opleiding									
Opleiding door OCMW	6,61 (8)	22,31 (27)	12,39 (15)	0	19,83 (24)	4,13 (5)	11,57 (14)	23,14 (28)	121
Opleiding door VDAB	12,76 (6)	10,64 (5)	19,15 (9)	17,02 (8)	14,89 (7)	14,89 (7)	6,38 (3)	11,76 (6)	51
Opleiding door derden	8,45 (6)	11,27 (8)	15,49 (11)	5,63 (4)	38,03 (27)	7,04 (5)	2,82 (2)	11,27 (8)	71
IBO	6,63 (11)	4,82 (8)	18,67 (31)	9,04 (15)	48,19 (80)	2,41 (4)	1,81 (3)	8,43 (14)	166

De meest voorkomende redenen voor het niet aanwenden van de opgesomde tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden zijn:

- gebrek aan geschikte arbeidsplaatsen (bv. 74 OCMW's geven dit op als reden voor het niet aanwenden van Artikel 61, wat overeenkomt met 42,28% van de redenen voor het niet-aanwenden van deze maatregel);
- de te ingewikkelde procedure (bv. 20,13% van de opgegeven redenen voor het niet gebruik maken van WEP-plus; 18,39% bij de Dienstenbaan); en
- de onbekendheid van de maatregel (80 van de ondervraagde OCMW's kennen IBO niet, voor 44 OCMW's is TOK onbekend).

De voornaamste redenen voor het niet doorverwijzen van cliënten naar opleidingsinitiatieven van de VDAB zijn het gebrek aan geschikte opleidingsplaatsen (19,15%) en de te hoge drempel voor OCMW-clieuten (17,02%). Het gebrek aan geschikte kandidaten (14,89%) hangt hier ongetwijfeld mee samen. In het oog springend is ook de vaststelling dat 11,57% van de redenen voor het zelf geen opleiding verstrekken verklaard wordt door de kleinschaligheid van het OCMW. De hoofdreden is evenwel het gebrek aan financiële middelen (en personeel) (22,31%).

De OCMW's hadden tevens de mogelijkheid om per maatregel bijkomende redenen aan te geven (categorie 'andere'). Redenen die meermaals worden vernoemd zijn het te versnipperd aanbod aan maatregelen, gebrek aan personeel (bv. 10 OCMW's geven dit als reden bij het niet zelf verstrekken van een opleiding) en het in onderzoek zijn van de betreffende maatregel, waarbij de mogelijkheden worden bekeken binnen het OCMW. Voor een aantal maatregelen worden specifieke redenen opgegeven. De belangrijkste worden - per maatregel - in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 3.11 Specifieke redenen voor het niet aanwenden van bepaalde maatregelen

Maatregel	Aangehaalde redenen
TOK	- we hebben de trein gemist; het is niet meer mogelijk om aan te sluiten bij TOK aangezien de middelen voor Vlaanderen (tijdelijk) bevroren zijn
Artikel 61	- tijdsgebrek voor screening van bedrijven / om geschikte arbeidsplaatsen te zoeken - zeer arbeidsintensief voor de sociale dienst - voldoende tewerkstellingsaanbod in de eigen diensten - gebrek aan interesse bij de privé-sector aangezien het financieel niet interessant is voor werkgever - privé-bedrijven staan nog niet open voor BM-gerechtigden - niet realistisch
WEP-plus	- te laag loon en geen voltijdse betrekking - geen vooruitzicht op vast werk - voldoende aanbod aan tewerkstellingsplaatsen door derden - weinig BM-gerechtigden zijn meer dan een jaar cliënt bij het OCMW; dit is te kort om in aanmerking te komen voor WEP-plus
Dienstenbaan	- geen PWA in gemeente - te strenge toetredingsvoorwaarden - leidt tot jobverdringing - te laag loon en geen voltijdse betrekking
Banenplanuitkering	- gebrek aan voldoende informatie m.b.t. maatregel
Opleiding door OCMW	- er is een voldoende groot aanbod door derden - gebeurt intercommunaal
IBO	- klein aanbod aan ondernemingen in de regio - onvoldoende mogelijkheden tot begeleiding vanuit het OCMW wegens gebrek aan personeel; leidt tot te hoge werkdruk

Ook het feit dat WEP+ en de Dienstenbaan slechts recent werden opengesteld voor BM-gerechtigden, waarbij de uitvoeringsbesluiten lang op zich lieten wachten (de uitvoeringsbesluiten verschenen in het Belgisch Staatsblad op 19 februari 1999), en het feit dat OCMW-cliënten door WEP+ noch door de Dienstenbaan sociaal verzekerd kunnen geraken, spelen naar alle waarschijnlijkheid mee bij het eerder gering gebruik maken van deze maatregelen door het OCMW. In het kwalitatief luik gaan we hier verder op in.

1.5 Wat na Artikel 60§7?

Na beëindiging van de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 is een bestaansminimumgerechtigde sociaal verzekerd, wat onder meer impliceert dat de persoon recht heeft op een werkloosheidsverzekering. Om evenwel te vermijden dat cliënten van het bestaansminimum overgaan naar een werkloosheidsuitkering, kan een OCMW diverse stappen ondernemen met het oog op de integratie van een cliënt in de arbeidsmarkt. Aan de respondenten werd de vraag voor-

gelegd wat er doorgaans binnen hun OCMW gebeurt wanneer de periode van Artikel 60§7 beëindigd is. Dit leidde tot volgende resultaten:

Tabel 3.12 Stappen die het OCMW onderneemt na tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7

	Percentage van de totale respons (N=229)	Aantal OCMW's
1. OCMW stuurt de cliënt door naar de VDAB	59,83	137
2. Tijdens tewerkstelling in Artikel 60§7 wordt gezocht naar een tewerkstellingsplaats nadien	47,59	119
3. OCMW stuurt de cliënt door naar de interimsector	35,37	81
4. OCMW houdt contact met de cliënt tot hij/zij een job heeft	31,88	73
5. OCMW verliest het contact met de cliënt	28,38	65
6. OCMW neemt zoveel mogelijk cliënten zelf in dienst	19,65	45
7. Andere	12,66	29

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het doorsturen van de cliënten naar de VDAB het meest voorkomt. 137 OCMW's kruisen deze antwoordcategorie aan, wat overeenkomt met 59,83% van de OCMW's. 109 OCMW's (47,59%) geven aan dat ze tijdens de periode van sociale tewerkstelling op zoek gaan naar een tewerkstellingsplaats voor nadien. 81 OCMW's (35,37%) sturen cliënten wel eens door naar de interimsector. Door 65 OCMW's (28,38%) wordt aangegeven dat men doorgaans het contact met de cliënt verliest wanneer deze sociaal verzekerd is. Onder de categorie 'andere' werden onder meer vermeld: bemiddeling met een lokale vzw met het oog op tewerkstelling of opleiding, het (al dan niet zelf) verstrekken van sollicitatietraining, bemiddeling via TOK, tewerkstelling bij de gemeente, etc. Hieruit blijkt opnieuw dat heel wat OCMW's hun rol in het arbeidsmarktbeleid breder zien dan sociale verzekering.

2. Andere initiatieven inzake activering

In de volgende tabel vatten we enkele andere activeringsinitiatieven samen en gaan we na hoeveel OCMW's hiervan gebruik maken.

Tabel 3.13 Andere initiatieven inzake activering

Initiatief	Percentage OCMW's dat het initiatief neemt		
	Ja	Neen	Geen antwoord
1. Screening van nieuwe OCMW-cliënten op het al dan niet 'geschikt' zijn voor de arbeidsmarkt	45,9 (105)	51,9 (119)	2,2 (5)
2. Bijhouden van cliëntenbestand of dossier om cliënt op te volgen doorheen traject naar werk	61,6 (141)	34,5 (79)	3,9 (9)
3a. Inschrijven van cliënten bij VDAB	90,8 (208)	6,9 (16)	2,2 (5)
3b. Systematische vernieuwing van inschrijving bij VDAB door OCMW	26,2 (60)	64,2 (147)	9,6 (22)
4. Uitoefenen van druk op cliënt met het oog op tewerkstelling of het volgen van een opleiding	86,9 (199)	10,9 (25)	2,2 (5)

2.1 Screening

Ongeveer de helft (45,9%) van de OCMW's geeft aan nieuwe cliënten systematisch te screenen op het al dan niet 'geschikt' zijn voor de arbeidsmarkt. Dit percentage ligt hoger voor de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden (60%). Voor de overige OCMW's schommelt het percentage rond de 45%. De screening gebeurt in hoofdzaak door een maatschappelijk werker, al dan niet in overleg met een trajectbegeleider, een arbeidsbemiddelaar, een wijkwerker of iemand van de VDAB. In enkele OCMW's gebeurt dit in samenwerking met een SIF-medewerker, hoofdverpleger, ergotherapeut, secretaris of zelfs de voorzitter. Een aantal OCMW's neemt tevens contact op met organisaties waarop de betreffende cliënt in het verleden een beroep heeft gedaan (derden, VDAB, RVA, Vlaams Fonds, werkgevers, vakbond) met het oog op het 'checken' van een aantal gegevens over de cliënt. Uitzonderlijk wordt een huisbezoek gedaan om zich een beter beeld te vormen van de leefsituatie van de cliënt.

Wat de methode van screening betreft, gaat het meestal om een gesprek of een interview met een maatschappelijk werker waarin onder meer wordt gepeild naar de motivatie, ambitie, interesses, vaardigheden, werkervaring, diploma, werkloosheidsduur, sollicitatiegedrag, gezinssituatie, etc. van de cliënt. In een aantal OCMW's onderzoekt men tevens of er lichamelijke, sociale (kinderlast) en/of psychische problemen zijn die een tewerkstelling bemoeilijken, waarbij een cliënt met problemen van die aard wordt doorverwezen naar een gespecialiseerd centrum (Centrum voor Levensvragen, psychiatrische instelling, etc.) of naar het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH). De meeste OCMW's gebruiken voor de screening een checklist of een (al dan niet gestructureerde) vragenlijst, zoals de AMI-fiche van de VDAB of een intakefor-

mulier van vzw TOK. Andere mogelijkheden zijn het invullen van een tewerkstellingsfiche of het opstellen van een 'tewerkstellingsdossier'.

Bij het ondernemen van stappen in functie van de integratie van een cliënt in de arbeidsmarkt baseren de meeste OCMW's (86,4%) zich zowel op de interesses van de cliënt als de bestaande vacatures op de arbeidsmarkt. Men tracht bijgevolg vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te koppelen. 9,5 % van de OCMW's vertrekt in hoofdzaak van de interesses van de cliënt. Slechts 4,4% baseert zich in de eerste plaats op bestaande vacatures.

2.2 Bijhouden van een cliëntenbestand

Twee op drie (61,6%) van de OCMW's houdt een cliëntenbestand of een dossier bij om de cliënt op te volgen doorheen een traject naar werk. Er is een significant verband met het aantal bestaansminimumgerechtigden. Van de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden houdt 100% een cliëntenbestand of dossier bij. Van de OCMW's met minder dan 50 BM-gerechtigden is dit slechts in 57% van de OCMW's het geval. Voor de tussencategorie (50 à 200 BM-trekkers) gaat het om 73%. Deze vaststelling kan een indicatie zijn voor het feit dat de methodiek van trajectbegeleiding voornamelijk is ingeburgerd in de grotere OCMW's. Een andere mogelijke verklaring is dat in OCMW's met een beperkt cliënteel de behoefte aan een dergelijk cliëntenbestand minder groot is.

2.3 Inschrijven van de cliënten bij de VDAB

Niet minder dan 90,8% van de ondervraagde OCMW's geeft aan de cliënten die in aanmerking komen voor activering naar de arbeidsmarkt in te laten schrijven bij de VDAB. Na 6 maanden dient deze inschrijving evenwel vernieuwd te worden, aangezien de automatische verlening van de inschrijving niet systematisch gebeurt voor OCMW-clieënten. Slechts 26,2% van de OCMW's volgt deze vernieuwing op. Op basis van de enquête kon niet worden opgemaakt in welke mate de VDAB zelf zorgt voor een vernieuwing van de inschrijving.

2.4 Uitoefenen van druk op de cliënt

Niet minder dan 86,9% van de OCMW's geeft aan wel eens druk uit te oefenen op cliënten met het oog op tewerkstelling of het volgen van een opleiding. Er is een duidelijke verband met de variabele waarin gepeild werd naar de doelstelling van het activeren van cliënten naar de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 4, paragraaf 1.5). Zo geven 43 van de 45 OCMW's (95,55%), die als doelstelling het 'testen van werkbereidheid' aanduiden, aan dat ze wel eens druk uitoefenen op cliënten in functie van hun activering. Van de 14 OCMW's die 'de cliënt laten werken in ruil voor een uitkering', zijn er 10 (71,43%) die bij het 'al dan niet uitoefenen van druk' positief antwoorden.

2.4.1 Situatie waarbij druk wordt uitgeoefend

De meest voorkomende situatie waarbij druk wordt uitgeoefend is wanneer een cliënt niet werkbereid is, terwijl er geen duidelijk aanwijsbare reden voor is. 169 van de 229 OCMW's (73,8%) oefenen in dat geval druk uit. Andere veel voorkomende situaties zijn indien een cliënt de gemaakte afspraken niet nakomt, bijvoorbeeld in het kader van een integratiecontract (58,82%) of indien een cliënt een passende tewerkstelling of opleiding weigert (49,78%). Andere redenen die door de respondenten worden aangegeven zijn: het vaststellen van zwartwerk, onrechtmatig een beroep doen op de hulp van het OCMW en gebrek aan zelfvertrouwen, waarbij het OCMW de cliënt door het uitoefenen van druk een duwtje in de rug wenst te geven.

2.4.2 Manier waarop druk wordt uitgeoefend

De manieren waarop druk wordt uitgeoefend kunnen sterk variëren. Het meest voorkomend is het tijdelijk inhouden van de uitkering (64,2%), gevolgd door het permanent inhouden van de uitkering (14,8%) en weigering om verdere dienstverlening te verstrekken (13,9%). Andere manieren zijn: via veelvuldige gesprekken trachten de cliënt alsnog te motiveren, dreigen met schorsing van de uitkering, tijdelijk verminderen van de uitkering, de cliënt vaker op bureelbezoek laten komen, controle op dagdagelijkse activiteiten, schorsing in het kader van het Integratiecontract, de cliënt vragen om sollicitatiebewijzen binnen te brengen. Twee OCMW's geven aan dat ze wel eens de naam van een cliënt doorgeven aan de RVA.

2.5 Acties voor specifieke doelgroepen

De cliënten die een beroep doen op het OCMW zijn doorgaans geen homogene groep. Ook bij de personen die in aanmerking komen voor integratie in de arbeidsmarkt kunnen verschillende subgroepen worden onderscheiden, waarvoor specifieke acties kunnen worden opgezet. Mogelijke doelgroepen zijn: jongeren, vrouwen, migranten en oudere cliënten. Aan de OCMW's werd gevraagd in hoeverre zij specifieke acties opzetten voor deze doelgroepen.

Tabel 3.14 Acties voor specifieke doelgroepen

Doelgroep	Percentage OCMW's dat acties opzet voor specifieke doelgroepen		
	Ja	Neen	Geen antwoord
1. Jongeren	35,4 (81)	54,6 (125)	10,00 (23)
2. Vrouwen	21,4 (49)	65,9 (151)	12,77 (29)
3. Migranten	7,4 (17)	77,7 (178)	14,80 (34)
4. Oudere cliënten	4,8 (11)	77,7 (178)	17,50 (40)

Van de onderzochte OCMW's neem een derde (35,4%) specifieke initiatieven naar jongeren, wat gedeeltelijk te verklaren is door de verplichte Integratiecontracten, en één vijfde (21,4%) naar vrouwen. De inspanningen voor migranten en ouderen zijn beduidend lager: respectievelijk 7,4% en 4,8%.

2.6 Percentage SIF-middelen besteed aan arbeidsmarktbeleid

102 OCMW's (44,54%) besteedden in 1998 minder dan de helft van hun SIF-middelen aan tewerkstellingsbeleid. 22,27% (ongeveer één op vijf) van de OCMW's besteedde meer dan de helft van het SIF-budget aan tewerkstelling. 76 OCMW's (33,12%) vulden niet voldoende gegevens in om de vraag te analyseren.

2.6.1 Waarvoor worden de middelen m.b.t. arbeidsmarktbeleid aangewend?

De meeste OCMW's wendden SIF-middelen voor arbeidsmarktbeleid aan voor de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7, meer bepaald als aanvulling van het loon na aftrek van het (door de federale overheid terugbetaalde) bestaansminimum. Daarnaast gaan middelen naar arbeidsbegeleiding, omkadering, opleiding en vorming van de cliënten, de aanschaf van een WIS-computer, infrastructuur (huur lokalen, telefoon, informatica, didactisch materiaal), werkkledij, etc.

2.6.2 Is er een verband met het aantal BM-gerechtigden?

Tabel 3.15 Percentage SIF-middelen in 1998 besteed aan tewerkstellingsbeleid, gerelateerd aan aantal BM-gerechtigden op 01/01/1998 (nmiss=76)

% uit SIF besteed aan tewerkstellingsbeleid	Aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
≤50%	76,92 (30)	68,97 (40)	60,47 (26)	46,15 (6)
>50%	23,08 (9)	31,03 (18)	39,53 (17)	53,85 (7)
Totaal	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Wanneer we deze variabele relateren aan het aantal BM-gerechtigden binnen het OCMW stellen we vast dat, naarmate het aantal BM-gerechtigden toeneemt, ook het percentage SIF-middelen dat besteed wordt aan tewerkstellingsbeleid toeneemt. Van de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden besteedt 53,85% meer dan de helft van de SIF-middelen aan tewerkstellingsbeleid. Bij de OCMW's met minder dan 20 BM-gerechtigden geldt dit slechts voor 23,08% van de OCMW's. Hieruit kunnen we afleiden dat het belang van tewerkstellingsbeleid binnen het

OCMW groter wordt naarmate meer personen bij het OCMW een beroep doen op een bestaansminimum.⁹

2.6.3 SIF versus SIF-plus: implicaties voor het arbeidsmarktbeleid van het OCMW

Gemeenten die erkend zijn als SIF-plusgemeente krijgen extra financiële middelen uit het Sociaal Impulsfonds, in vergelijking met de zogenaamde 'waarborggemeenten'. Met deze middelen kan men onder meer initiatieven inzake tewerkstelling financieren, naast huisvesting, gezondheid, onderwijs, etc. In de periode 1997-1999 waren 31 van de 308 Vlaamse gemeenten (d.i. 10,06%) erkend als SIF-plusgemeente. Hiervan vulden 28 OCMW's de enquête in.

Volgens het SIF-decreet zijn de lokale besturen (gemeente en OCMW) vrij om hun SIF-middelen naar eigen goeddunken onderling te verdelen. Uit het Evaluatierapport 1998,¹⁰ opgesteld door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, blijkt dat in de waarborggemeenten procentueel meer middelen naar het OCMW gaan (64%) in vergelijking met de SIF+-gemeenten (46%). In 31% van de waarborggemeenten (d.i. 75 van de 243 gemeenten) gaan zelfs al de SIF-middelen naar het OCMW. In de SIF+-gemeenten gaat in slechts 7% van de gemeenten al het geld naar het OCMW. Een mogelijke verklaring is dat in de waarborggemeenten ook vóór het ontstaan van het Sociaal Impulsfonds de middelen uit het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (BFMW) en het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK), waaruit het Sociaal Impulsfonds is ontstaan, reeds integraal aan de OCMW's toekwam. In de SIF-plusgemeenten gaat het evenwel om extra middelen, waardoor ook initiatieven die de gemeente rechtstreeks aanbelangen kunnen gefinancierd worden. Hoe groot de overdracht van middelen aan derden is, kan niet uit de evaluatie worden opgemaakt.

Wanneer we de variabele 'al dan niet erkend als SIF-plusgemeente' relateren aan enkele andere variabelen, komen we tot interessante vaststellingen. Zo beschikken de OCMW's die behoren tot SIF-plusgemeenten in verhouding veel meer over een tewerkstellingsdienst dan de zogenaamde 'waarborggemeenten' (64,29% versus 16,42%). Ook het aandeel van de SIF-middelen dat besteed wordt aan tewerkstellingsbeleid ligt bij de OCMW's uit SIF-plusgemeenten hoger (gemiddeld 43,48%

⁹ In de enquête werd tevens gepeild naar het totaal aantal middelen waarover de OCMW's beschikten in 1998 (inclusief SIF, ESF, etc.) en het bedrag dat hiervan werd gereserveerd voor tewerkstellingsbeleid, opgedeeld naar een aantal categorieën (middelen voor de tewerkstelling van cliënten, voor omkadering en overige). Aangezien de vraag door de respondenten op verschillende manieren werd geïnterpreteerd en ingevuld, was het niet mogelijk deze gegevens verder in de analyse op te nemen.

¹⁰ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (1998), *Het Sociaal Impulsfonds, Evaluatierapport 1997*.
Temmerman D. (1999), 'Het Sociaal Impulsfonds. Evaluatierapport 1997', in *BinnenBand*, januari 1999, nr. 14, p. 4-8.

bij de SIF+-gemeenten versus 29,29% bij de waarborggemeenten). Wat de rol van het OCMW inzake tewerkstellingsbeleid betreft, beschouwen 78,57% van de OCMW's uit SIF-plusgemeenten hun rol breder dan het sociaal verzekerd maken van het cliënteel. Bij de OCMW's uit de waarborggemeenten gaat het om 56,78%. Ook m.b.t. de deelname aan stuurgroepen en overlegfora is er een duidelijk verschil tussen het al dan niet behoren tot een SIF-plusgemeente: van de OCMW's uit de SIF-plusgemeenten geeft 75% aan deel te nemen aan dergelijke fora, in vergelijking met 50,52% voor de overige OCMW's.

Wat de samenwerking met andere actoren betreft, geven we in onderstaande tabel de overeenkomstige percentages weer.

Tabel 3.16 Samenwerking met andere actoren, gerelateerd aan het al dan niet behoren tot een SIF-plusgemeente

Actoren waarmee wordt samengewerkt	OCMW's uit waarborggemeenten		OCMW's uit SIF-plusgemeenten		Verschil
	Percentage (aantal)	Geen antwoord	Percentage (aantal)	Geen antwoord	
(Ander OCMW)	(53,25) (90)	32	(52,00)(13)	0	(- 1,25)
VDAB	84,66 (149)	25	96,43 (27)	0	+ 11,77
RVA	51,28 (80)	45	72,00 (18)	3	+ 20,72
PWA	85,39 (152)	23	96,30 (26)	1	+ 10,91
Private vzw's	65,45 (108)	36	96,30 (26)	1	+ 30,85
Vakbonden	48,68 (74)	49	76,92 (20)	2	+ 28,24
Interimsector	73,71 (129)	26	92,86 (26)	0	+ 19,15
Privé-bedrijven	40,94 (61)	52	60,00 (15)	3	+ 19,06

Uit de tabel blijkt dat OCMW's uit SIF-plusgemeenten doorgaans meer samenwerken met andere actoren dan OCMW's uit waarborggemeenten. Alleen wat de samenwerking met andere OCMW's betreft is er weinig verschil. De grootste verschillen worden vastgesteld bij samenwerking met private vzw's en met vakbonden.

3. De OCMW's uit de 13 centrumsteden nader belicht

In deze sectie gaan we in op het arbeidsmarktbeleid dat door de OCMW's uit de 13 centrumsteden¹¹ wordt gevoerd. Overeenkomstig het analyseschema zijn de verschillende beleidsindicatoren samengebracht in één tabel.

¹¹ De 13 centrumsteden zijn: Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

Tabel 3.17 Scores voor de 13 centrumsteden op een reeks outputfactoren, vergeleken met de overige Vlaamse gemeenten

Outputfactoren	OCMW's uit de overige gemeenten		OCMW's uit de 13 centrumgemeenten	
	Percentage (aantal)	Geen antwoord	Percentage (aantal)	Geen antwoord
Aanwending tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen				
- WEP-plus	32,60 (63)	23	41,70 (5)	1
- Dienstenbaan	22,20 (44)	18	58,30 (7)	1
- Artikel 61	22,40 (43)	24	15,38 (2)	0
- TOK	30,00 (48)	56	92,31 (12)	0
- Opleiding door OCMW	38,20 (68)	38	84,62 (11)	0
- IBO	26,00 (32)	93	61,54 (8)	0
Enkele werkprocessen				
- Screening cliënten op activeerbaarheid	45,80 (97)	4	66,66 (8)	1
- Bijhouden cliëntenbestand of dossier bij activering	61,80(128)	9	100,00 (13)	0
- Cliënten inschrijven bij VDAB	92,40(195)	5	100,00 (13)	0
- Hernieuwing van de inschrijving	27,30 (53)	22	53,80 (7)	0
- Uit oefenen van druk op cliënt met oog op activering	88,20(186)	5	100,00 (13)	0
Acties voor specifieke doelgroepen				
- Jongeren	38,30 (74)	23	53,85 (7)	0
- Vrouwen	23,40 (44)	28	41,7 (5)	1
- Migranten	7,10 (13)	33	33,30 (4)	1
- Ouderen	5,10 (9)	39	16,70 (2)	1
% SIF-middelen besteed aan arbeidsmarkt-beleid				
- ≤50%	67,60 (96)	64	54,50 (6)	2
- >50%	32,40 (46)	64	45,50 (5)	2

Wat het aanwenden van opleidings- en tewerkstellingsmaatregelen betreft, zien we bij de 13 centrumsteden hogere percentages, met uitzondering van Artikel 61. Het meest opvallend is de deelname aan de TOK-projecten: 12 van de 13 centrumgemeenten (92,31%) geven aan een TOK-project te hebben; het gemiddelde voor de overige OCMW's is 30%. Opleiding door het OCMW gebeurt bij de centrumgemeenten dubbel zo vaak als globaal in de overige OCMW's (84,62% versus 38,2%). Dit kan enerzijds verklaard worden door het feit dat het voor een groter OCMW eenvoudiger is om zelf opleiding te verstrekken, vermits men kan rekruteren uit een grotere groep potentiële kandidaten en doorgaans over meer middelen beschikt (bv. in het kader van het Sociaal Impulsfonds). Een andere mogelijke verklaring is dat OCMW-cliënten uit steden andere kenmerken vertonen, waardoor ze moeilijker in te schakelen zijn in opleidingsprogramma's van de VDAB of van derdenorganisaties.

Ook het aanwenden van een Dienstenbaan (58,5% versus 22,2%) en de Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (61,54% versus 26%) ligt in de OCMW's van de centrumsteden beduidend hoger.

Daarnaast zijn ook de percentages m.b.t. een aantal werkprocessen, waaronder het screenen van cliënten op het al dan niet in aanmerking komen voor activering, het bijhouden van een cliëntenbestand of een dossier, het uitoefenen van druk op de cliënt, etc. in de OCMW's van de 13 centrumgemeenten systematisch hoger. Vooral het bijhouden van een cliëntenbestand (100% versus 61,8) en het hernieuwen van de inschrijving van cliënten bij de VDAB (53,8% versus 27,3%) gebeurt in de centrumsteden opmerkelijk meer dan bij de overige OCMW's. Ook nemen de OCMW's uit de centrumsteden gemiddeld meer acties met het oog op de tewerkstelling van specifieke doelgroepen. Tevens worden meer middelen uit het Sociaal Impulsfonds aan arbeidsmarktbeleid besteed.

4. **Samengevat**

De OCMW's beschikken tegenwoordig over een waaier aan instrumenten om cliënten te activeren naar de arbeidsmarkt. De mogelijkheden worden evenwel niet in dezelfde mate benut.

- De tewerkstellingsmaatregelen die het meest worden aangewend zijn Artikel 60§7 (93,9% van de onderzochte OCMW's maken er gebruik van), het Integratiecontract dat verplicht is voor cliënten onder de 25 jaar (85,6%) en tewerkstelling bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (73,8%). De meer recente maatregelen zoals Artikel 61 (19,6%), WEP-plus (29,7%), de Dienstenbaan (22,3%) en de Banenplanuitkering (18,3%), evenals de mogelijkheden inzake Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen (TOK) (26,2%) worden in veel mindere mate ingezet.
- Voor de opleiding van hun cliënten maken meer dan twee op drie OCMW's gebruik van het aanbod van de VDAB (68,9%) en van derden (60,3%). In veel mindere mate verstrekken OCMW's zelf opleiding (34,5%). De OCMW's die zelf opleiding aanbieden doen daarnaast doorgaans een beroep op de VDAB. De mogelijkheid van de Individuele Beroepsopleiding (IBO) wordt slechts door een beperkt aantal OCMW's (17,5%) benut.

OCMW's met meer bestaansminimumgerechtigden maken in verhouding meer gebruik van de diverse tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden. De meest voorkomende redenen voor het niet aanwenden van de opgesomde tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden zijn: gebrek aan geschikte arbeidsplaatsen, de te ingewikkelde procedure en de onbekendheid van de maatregel.

Wat het soort taken betreft, gaat het binnen de diensten van het OCMW (interne tewerkstelling) in hoofdzaak om poetsen en onderhoud (77,3% van de OCMW's

vermelden deze taak), gevolgd door hulp in de keuken (33,62%) en klussen (27,51%). Bij externe tewerkstelling betreft het voornamelijk arbeiders (65,06%), zowel in groen- en tuinonderhoud (17,90%), de recyclagesector (16,59%), onderhoud van wegen, klussen en diverse andere taken (seizoenarbeid, bandwerk, etc.). Poetsen wordt door één vierde van de OCMW's opgegeven. Ook het uitvoeren van administratieve taken scoort relatief hoog (12,23%).

Naast het inzetten van de tewerkstellings- en opleidingsinstrumenten nemen OCMW's diverse andere initiatieven inzake activering, bijvoorbeeld wanneer een cliënt via Artikel 60§7 sociaal verzekerd is: 59,83% van de Openbare Centra sturen de cliënten in dit geval door naar de VDAB, 47,59% van de OCMW's gaan tijdens de periode van Artikel 60§7 op zoek naar een tewerkstellingsplaats voor nadien, 35,37% sturen cliënten door naar de interimsector.

Ongeveer de helft (45,9%) van de OCMW's geeft aan nieuwe cliënten systematisch te screenen op het al dan niet 'geschikt' zijn voor de arbeidsmarkt. De screening gebeurt in hoofdzaak door een maatschappelijk werker, al dan niet in overleg met een trajectbegeleider, een arbeidsbemiddelaar, een wijkwerker of iemand van de VDAB. Het betreft meestal een gesprek of een interview waarin onder meer wordt gepeild naar de motivatie, ambitie, interesses, vaardigheden, werkervaring, diploma, werkloosheidsduur, sollicitatiegedrag, gezinssituatie, etc. van de cliënt. Twee op drie (61,6%) van de OCMW's houdt een cliëntenbestand of een dossier bij om de cliënt op te volgen doorheen het traject naar werk. Niet minder dan 90,8% van de onderzochte OCMW's geeft aan de cliënten die in aanmerking komen voor activering naar de arbeidsmarkt te laten inschrijven bij de VDAB.

OCMW's kunnen tevens acties opzetten voor bepaalde doelgroepen. Van de onderzochte OCMW's neemt een derde (35,4%) specifieke initiatieven naar jongeren en een vijfde (21,4%) naar vrouwen. De inspanningen voor migranten en ouderen zijn beduidend lager: respectievelijk 7,4% en 4,8%. 22,27% (ongeveer één op vijf) van de OCMW's besteedt meer dan de helft van het beschikbare SIF-budget aan tewerkstellingsaspecten, in het bijzonder als aanvulling van het loon voor de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7.

86,9% van de OCMW's geeft aan wel eens druk uit te oefenen op cliënten met het oog op tewerkstelling of het volgen van een opleiding. Dit gebeurt vooral wanneer een cliënt niet werkbereid is, terwijl er geen duidelijk aanwijsbare reden voor is. Manieren om druk uit te oefenen zijn het tijdelijk inhouden van de uitkering (dit gebeurt in 64,2% van de OCMW's), gevolgd door het permanent inhouden van de uitkering (14,8%) en weigering om verdere dienstverlening te verstrekken (13,9%).

De OCMW's uit de 13 centrumsteden nemen een aparte positie in ten aanzien van de overige Vlaamse gemeenten: ze maken doorgaans meer gebruik van de diverse tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden; zetten meer acties op voor specifieke doelgroepen; scoren hoger op de verschillende werkprocessen (screening van

cliënten op activeerbaarheid, inschrijving van cliënten bij de VDAB, ...) en besteden meer middelen uit het Sociaal Impulsfonds aan arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 4 belichten we een aantal verschillen op organisatorisch vlak, die daarvan in het verlengde liggen.

HOOFDSTUK 4

INTERNE EN EXTERNE ORGANISATIE

VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID

Terwijl het vorige hoofdstuk een overzicht geeft van de inspanningen die de OCMW's doen inzake activering van hun cliënten naar de arbeidsmarkt, behandelen we in dit hoofdstuk de organisatorische aspecten van het arbeidsmarktbeleid. Zoals de titel aangeeft, komen achtereenvolgens de interne organisatie (d.i. binnen het OCMW) en de externe organisatie (d.i. de samenwerking van het OCMW met andere actoren in het tewerkstellingsveld) aan bod. Een afsluitende sectie belicht de positie van de OCMW's in de 13 centrumsteden.

1. Interne organisatie

Aspecten die werden onderzocht m.b.t. de interne organisatie van het arbeidsmarktbeleid zijn: het al dan niet beschikken over een aparte tewerkstellingsdienst, de beschikbare infrastructuur (WIS-computer, etc.), het al dan niet opnemen van een aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid in de uitgavenbegroting, de caseload (d.i. het aantal personeelsleden dat betrokken is bij het arbeidsmarktbeleid, in verhouding tot het aantal BM-gerechtigden), de opvattingen die het OCMW heeft over zijn rol in het arbeidsmarktbeleid en de traditie die het OCMW heeft op het vlak van arbeidsmarktbeleid.

1.1 Opvattingen van het OCMW over arbeidsmarktbeleid

Om het belang dat de OCMW's hechten aan arbeidsmarktbeleid ten aanzien van hun cliënten te onderzoeken, werd onder meer gepeild naar de opvattingen die de respondenten hebben over de doelstelling van het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt en de rol die de OCMW's hierin opnemen. Andere, meer 'zichtbare' indicaties voor het belang van arbeidsmarktbeleid werden reeds eerder in dit hoofdstuk beschreven, zoals het beschikken over een tewerkstellingsdienst of het opnemen van een aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid in de uitgavenbegroting van het OCMW.

1.1.1 Doel van het begeleiden van OCMW-cliënten naar de arbeidsmarkt

Met het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt kan een OCMW verschillende doelstellingen nastreven.

- Men kan vertrekken vanuit eerder emancipatorische opvattingen, zoals het bevorderen van de maatschappelijke integratie van de cliënt, waarbij tewerkstelling niet het doel op zich is maar een middel om een betekenisvolle plaats te krijgen in de maatschappij. Ook de cliënten een zinvolle tijdsbesteding aanbieden, hen sociaal verzekerd maken en zoveel mogelijk cliënten doen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt vatten we onder de emancipatorische noemer.
- Een andere mogelijkheid is het sanctionerend optreden, waarbij tewerkstelling als doel heeft de werkbereidheid van de cliënt te testen of cliënten te laten werken in ruil voor een uitkering.
- Tot slot kan een OCMW vanuit organisatorisch belang handelen, door via tewerkstelling van het cliënteel te voorzien in goedkope poets- of andere hulp of om de financiële druk op het OCMW te verminderen, aangezien het bestaansminimum (gedeeltelijk) wordt terugbetaald bij tewerkstelling van een cliënt in het kader van Artikel 60§7 en de cliënt nadien doorstroomt naar de werkloosheidsverzekering.

In onderstaande tabel worden de percentages per doelstelling afgedrukt. De OCMW's mochten maximaal drie doelstellingen aanduiden.

Tabel 4.1 Doel van het begeleiden van OCMW-cliënten naar de arbeidsmarkt

Doelstelling	Percentage van de ondervraagde OCMW's (N=229)
1. Emancipatorisch	
- Maatschappelijke integratie van cliënten bevorderen	90,39 (207)
- Zoveel mogelijk cliënten doen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt	70,30 (161)
- Zoveel mogelijk cliënten sociaal verzekerd maken	63,32 (145)
- Cliënten een zinvolle tijdsbesteding aanbieden	12,66 (29)
2. Sanctionerend	
- Testen van de werkbereidheid	20,09 (46)
- Cliënt laten werken in ruil voor een uitkering	6,55 (15)
3. Organisatorisch belang van het OCMW	
- Financiële druk op het OCMW verminderen	16,16 (37)
- Voorzien in goedkope hulp voor het OCMW	2,62 (6)
4. Andere	0,87 (2)

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de emancipatorische aspecten overwegen. Het bevorderen van de maatschappelijke integratie van cliënten komt op de eerste

plaats en wordt door 90% van de OCMW's als doel van het activeringsbeleid aangegeven, meer nog dan het doen doorstromen van cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt (70%) of het sociaal verzekerd maken van cliënten (63%). Dit hoge percentage voor maatschappelijke integratie kan mede verband houden met het feit dat OCMW's vaak cliënten hebben die niet (dadelijk) in te schakelen zijn in de reguliere arbeidsmarkt, hetzij door hun leeftijd, hetzij door hun gezondheid, etc.

Het testen van de werkbereidheid wordt door een vijfde (20,09%) van de OCMW's aangekruist. Het verminderen van de financiële druk op het OCMW door 16%. In de categorie 'andere' werd vermeld (1) het verhogen van de eigenwaarde van de cliënt door opleiding of tewerkstelling te koppelen aan een financiële beloning vermeld en (2) via tewerkstelling een zicht krijgen op de cliënt en zijn problemen.

1.1.2 Rol van het OCMW bij het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt

Wettelijk beschouwd stopt de rol van het OCMW in het arbeidsmarktbeleid op het moment dat een cliënt sociaal verzekerd is. In de praktijk nemen diverse OCMW's evenwel bijkomende initiatieven. Om de situatie voor de Vlaamse OCMW's te kunnen kwantificeren, werd aan de OCMW's gevraagd of ze hun rol in het arbeidsmarktbeleid voornamelijk zien als het ervoor zorgen dat de cliënten voldoende arbeidsdagen kunnen bewijzen om sociaal verzekerd te zijn, dan wel of hun rol verder gaat, met name zorgen dat de cliënten een duurzame job vinden op de arbeidsmarkt. De OCMW's werden verzocht één van beide aspecten aan te duiden. Hieruit blijkt dat 60% van de Vlaamse OCMW's (N=135) hun rol ruimer zien dan het louter sociaal verzekeren van hun cliënten. Dit impliceert dat de activeringsgedachte steeds meer veld wint binnen de OCMW-werking. Desalniettemin ziet twee op vijf OCMW's (N=92; nmiss=2) hun rol in het arbeidsmarktbeleid beperkt tot sociale verzekering.

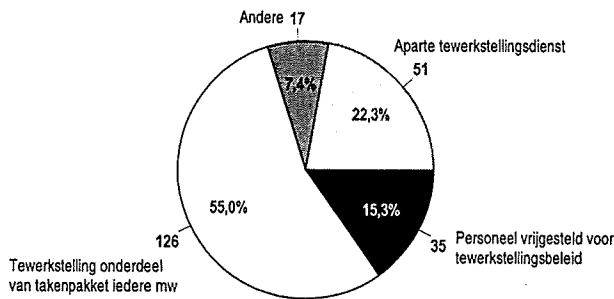
Bij een verdere analyse van de gegevens stellen we vast dat, naarmate het aantal BM-gerechtigden in de OCMW's toeneemt, meer OCMW's hun rol inzake arbeidsmarktbeleid breder zien dan het louter sociaal verzekerd maken van de cliënten. Bij de OCMW's met 20 of minder BM-gerechtigden gaat het om de helft (51%) van de OCMW's, bij de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden om niet minder dan 93,75%.

Tabel 4.2 Rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid in relatie tot het aantal BM-gerechtigden op 01/01/1998 (nmiss=2)

Rol OCMW inzake arbeidsmarktbeleid	Aantal BM-gerechtigden			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
Sociaal verzekerd maken cliënten	48,65 (36)	47,56 (39)	39,09 (16)	6,25 (1)
Zorgen dat cliënten een duurzame job vinden op de arbeidsmarkt	51,35 (38)	52,44 (43)	70,91 (39)	93,75 (15)
Totaal	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

1.2 Aparte tewerkstellingsdienst?

Met het oog op het achterhalen van de mate waarin het arbeidsmarktbeleid is ingebed in de OCMW-organisatie werd aan de OCMW's de vraag voorgelegd of het arbeidsmarktbeleid (a) is ondergebracht in een aparte tewerkstellingsdienst, (b) er één of meerdere personeelsleden zijn aangesteld voor arbeidsmarktbeleid, zonder dat er een aparte tewerkstellingsdienst is opgericht, (c) begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt binnen het OCMW een onderdeel is van het takenpakket van iedere maatschappelijk werker of (d) geen van bovenvermelde categorieën geldt voor het OCMW. In onderstaande grafiek worden de resultaten samengevat.



- In het merendeel van de OCMW's (55%; N=126) is begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt een onderdeel van het takenpakket van ieder maatschappelijk werker. Dit betekent dat het arbeidsmarktbeleid in het gros van de Vlaamse OCMW's niet is ingebed in de OCMW-organisatie. Het grote aandeel van kleine gemeenten en OCMW's in Vlaanderen is hiervoor de voornaamste verklarende factor. Het gaat hier immers voornamelijk om OCMW's met relatief weinig bestaansminimumgerechtigden: in 111 van de 126 OCMW's heeft men minder dan 50 BM-gerechtigden.

- In 51 van de OCMW's (22,3%) is er een aparte tewerkstellingsdienst (22,3%). Het betreft voornamelijk grote OCMW's. Alle 16 OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden hebben een dergelijke dienst; bij de OCMW's met minder dan 20 BM-trekkers slechts 1 van de 76. Bij de meeste OCMW's (74,5%) is de tewerkstellingsdienst ondergebracht bij de sociale dienst, in 8 OCMW's gaat het om een intergemeentelijk georganiseerde dienst en in 5 OCMW's betreft het een aparte dienst binnen het OCMW.
- In 15,3% van de OCMW's (N=35) zijn er één of meerdere personen aangesteld voor tewerkstellingsbeleid, zonder dat er een tewerkstellingsdienst is opgericht.
- In de categorie 'andere' (7,4%; N=17) gaat het om OCMW's die niet bij bovenstaande mogelijkheden kunnen ondergebracht worden. Het betreft voornamelijk OCMW's met weinig bestaansminimumgerechtigden (16 van de 17 OCMW's uit deze categorie hadden op 1 januari 1998 minder dan 50 BM-gerechtigden, waarvan 10 OCMW's zelfs minder dan 20).

1.2.1 Verband met de rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid

Het oprichten van een aparte tewerkstellingsdienst binnen het OCMW is een belangrijke indicatie voor het belang dat binnen het OCMW wordt gehecht aan arbeidsmarktbeleid. We kunnen dus verwachten dat OCMW's met een tewerkstellingsdienst hun rol in het arbeidsmarktbeleid doorgaans ruimer zien dan de sociale verzekering van het cliënteel. Onderstaande tabel bevestigt dat.

Tabel 4.3 Het al dan niet beschikken over een tewerkstellingsdienst in relatie tot de rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid (nmiss=2)

Rol OCMW inzake arbeidsmarktbeleid	Tewerkstellingsdienst	
	Ja	Neen
Sociaal verzekerd maken cliënten	5,88 (3)	50,57 (89)
Zorgen dat cliënten een duurzame job vinden op de arbeidsmarkt	94,12 (48)	49,43 (87)
Totaal	100,00%	100,00%

Van de OCMW's met een tewerkstellingsdienst beschouwen 94,12% hun rol inzake begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt ruimer dan het sociaal verzekerd maken van de cliënten. Bij de overige OCMW's is dit maar zo voor 49,43% van de OCMW's. Het gaat om een sterk significant verband (chi-kwadraat=32,76; df=1; P=0,001).

De meest voorkomende redenen voor het niet oprichten van een tewerkstellingsdienst zijn: de kleinschaligheid van het OCMW (N=90), gebrek aan personeel (N=65) en gebrek aan financiële middelen (N=15). Andere redenen zijn de te ingewikkelde regelgeving m.b.t. de diverse tewerkstellingsmogelijkheden, gebrek aan personeel met de juiste kennis om cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt, gebrek aan cliënten die in aanmerking komen voor tewerkstelling en het feit dat er intergemeentelijk een tewerkstellingsdienst werd opgericht die gesitueerd is in één van de omringende gemeenten, waarmee het OCMW samenwerkt. Slechts vijf OCMW's zijn van oordeel dat begeleiding van OCMW-clieñten naar de arbeidsmarkt niet de taak is van het OCMW, maar van de VDAB. Op enkele uitzonderingen na kunnen we besluiten dat de Vlaamse OCMW's de arbeidsmarkt-reïntegratie wel degelijk als één van hun hoofdtaken beschouwen.

1.2.2 Zijn er verschillen naar subregio?

In onderstaande tabel wordt weergegeven in welke mate er subregionale verschillen zijn inzake het al dan niet beschikken over een tewerkstellingsdienst.

Tabel 4.4 Percentage OCMW's met een tewerkstellingsdienst per subregio

Subregio	Percentage OCMW's met tewerkstellingsdienst	
Aalst – Oudenaarde	13,33	(2)
Antwerpen – Boom	31,58	(6)
Brugge	37,50	(3)
Gent	14,29	(3)
Hasselt	45,45	(10)
Kortrijk – Roeselare	26,09	(6)
Leuven	4,55	(1)
Mechelen	40,00	(4)
Oostende – Ieper	14,29	(3)
Sint-Niklaas – Dendermonde	23,08	(3)
Tongeren	8,33	(1)
Turnhout	35,00	(7)
Vilvoorde	8,70	(2)

We stellen grote verschillen vast per subregio. De percentages OCMW's met een tewerkstellingsdienst schommelen van 40% of meer in de subregio Hasselt (45,45%) en de subregio Mechelen (40%) tot minder dan 10% in de subregio's Vilvoorde, Tongeren en Leuven (respectievelijk 8,7%, 8,33% en 4,55%).

Er wordt geen duidelijk verband vastgesteld tussen het al dan niet beschikken over een tewerkstellingsdienst en het aandeel van het potentieel te activeren cliënten waarvoor daadwerkelijk stappen naar de arbeidsmarkt worden ondernomen. Wel stellen we vast dat OCMW's met een tewerkstellingsdienst globaal genomen een groter aandeel van hun middelen uit het Sociaal Impulsfonds besteden aan

tewerkstellingsbeleid, in vergelijking met de OCMW's zonder tewerkstellingsdienst. Wellicht dienen SIF-middelen deels om hun dienst te kunnen voorzien van personeel en middelen. De SIF-middelen vormen ook een indicatie van de prioriteit voor arbeidsmarktbeleid bij die OCMW's.

1.3 Infrastructuur die ter beschikking staat van het cliënteel

In functie van de integratie in de arbeidsmarkt kunnen OCMW's diverse vormen van infrastructuur ter beschikking stellen van het cliënteel, bijvoorbeeld een WIS-computer voor het opsporen van vacatures, een faxtoestel en gratis postzegels voor het versturen van sollicitatiebrieven, e.d.

Tabel 4.5 Beschikbare infrastructuur voor het cliënteel

Infrastructuur	Percentage van de onderzochte OCMW's (N=229)	
Telefoon	62,88	(144)
Fax	51,53	(118)
WIS-computer	31,88	(73)
Gratis postzegels	18,78	(43)
Andere	19,21	(44)

In 144 van de onderzochte OCMW's (62,88%) kunnen de cliënten gebruik maken van een telefoon bij het zoeken naar werk. In 118 OCMW's (51,53%) staat er een faxtoestel ter beschikking. Belangrijk is tevens dat slechts een derde van de OCMW's aangeeft te beschikken over een WIS-computer, waarmee vacatures kunnen opgespoord worden. Wel vermelden meerdere OCMW's dat men gebruik kan maken van een WIS-computer in het gemeentehuis, de bibliotheek, etc. In een aantal gemeenten moet men zich evenwel verplaatsen naar een naburige gemeente om gebruik te kunnen maken van een WIS-computer. Gratis postzegels worden in ongeveer 20% van de OCMW's ter beschikking gesteld. In de categorie andere gaat het onder meer om het ter beschikking stellen van een computer voor het opstellen van een CV, (streek)kranten en advertentiebladen met vacatures, informatie over opleidingen, het organiseren van jobinfosessies, het aanbieden van hulp bij het opmaken van een CV en een sollicitatiebrief, actieve sollicitatietraining en de terugbetaling van de kosten voor kinderopvang. Eén OCMW geeft aan sporadisch zelfs te zorgen voor vervoer van cliënten, bv. naar een sollicitatiegesprek.

1.4 Aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid in de uitgavenbegroting

Van de ondervraagde OCMW's gaf 62,45% (N=143) aan dat er binnen hun OCMW een aparte rubriek in de begroting is opgenomen voor uitgaven m.b.t. tewerkstellingsbeleid. 33 OCMW's (14,41%) lieten de vraag blanco. Ook het hebben van een

aparte rubriek m.b.t. arbeidsmarktbeleid binnen de begroting kan een indicatie zijn voor het belang dat arbeidsmarktbeleid heeft binnen de OCMW-werking.

1.5 Case-load

De case-load definiëren we als 'het aantal personeelsleden dat betrokken is bij het arbeidsmarktbeleid van het OCMW, in verhouding tot het aantal BM-gerechtigden dat een beroep doet op het OCMW'. De term geeft een indicatie voor de werkdruk binnen een OCMW. Bijgaande tabel vergelijkt de case-load voor de verschillende groottecategorieën van OCMW's.

Tabel 4.6 Verband tussen case-load en aantal bestaansminimumgerechtigden

Aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)	Gemiddelde case-load*
≤ 20	20,7
>20 ≤ 50	8,1
>50 ≤ 200	3,0
>200	1,9
Gemiddelde voor alle OCMW's	10,0

* case-load = aantal personeelsleden betrokken bij het arbeidsmarktbeleid / aantal bestaansminimumgerechtigden * 100

Uit de tabel blijkt dat het aantal personeelsleden dat instaat voor activering niet gelijkmatig toeneemt met het groeiend aantal cliënten. Daar waar 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. Het relatief hoge gemiddelde (10 op 100) is te verklaren door het groot aantal kleine OCMW's in Vlaanderen, waar tewerkstellingsbeleid doorgaans een taak is van iedere maatschappelijk werker (cf. infra). 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 doordat de maatschappelijk werkers de volledige hulpverlening tot hun takenpakket moeten rekenen en zich dus buigen over de verschillende probleemaspecten van de cliënten (budgetbeheer, huisvesting, etc.).

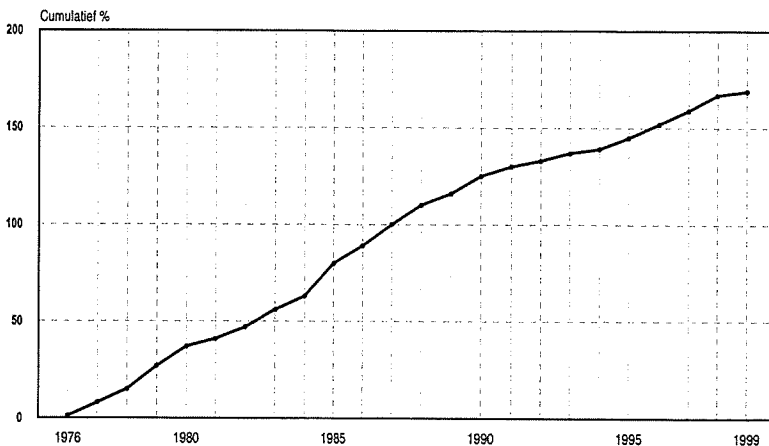
1.6 Traditie inzake arbeidsmarktbeleid

Indicatoren die in de enquête werden opgenomen om te peilen naar de traditie die de OCMW's hebben inzake arbeidsmarktbeleid, zijn het jaartal waarin de eerste

cliënt tewerk gesteld werd in het kader van Artikel 60§7 en het jaartal waarin de tewerkstellingsdienst werd opgericht.

1.6.1 Eerste Artikel 60§7

Bij de beschrijving van de outputfactoren stelden we vast dat de grote meerderheid van de OCMW's (95,1%) gebruik maken van Artikel 60§7. In onderstaande grafiek wordt aangegeven in welk jaar zij hun eerste cliënt in het kader van Artikel 60§7 tewerkstelden. Het gaat om cumulatieve percentages. Bij de interpretatie dient evenwel rekening gehouden te worden met het feit dat 60 OCMW's (26%) de overeenkomstige vraag niet invulden.



Grafiek 4.1 Cumulatief % OCMW's dat gebruik maakt van Artikel 60§7 per jaartal waarin men voor het eerst gebruik maakt van de maatregel

De grafiek vertoont slechts kleine 'knikken', wat impliceert dat de aanwending van Artikel 60§7 geen echte 'boom' kende - ook niet vanaf 1983 toen het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn voor het eerst tussenkwam in de loonkosten van deze sociale tewerkstelling (Tulleners, 1999)-, maar geleidelijk door de OCMW's werd ingevoerd. Wel merken we een lichte exponentiële groei inzake het gebruik van de maatregel tussen 1976 (het jaartal waarin Artikel 60§7 van toepassing werd) en 1980, waarna er even een verminderde stijging is. Tussen 1985 en 1994 wordt het bijkomend aantal OCMW's dat start met Artikel 60§7 elk jaar iets kleiner. Na 1994 is er terug een relatieve toename.

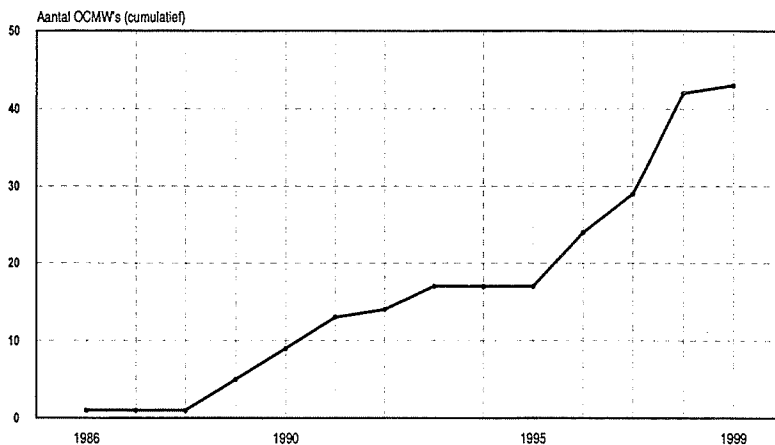
Tabel 4.7 Datum invoering Artikel 60§7 gekoppeld aan aantal BM-gerechtigden op 01/01/1998 (nmiss=60)

Eerste Artikel 60§7	Aantal BM-gerechtigden			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
Voor 1990	55,4 (31)	63,8 (37)	88,1 (37)	84,6 (11)
1990 en later	44,6 (25)	36,2 (21)	11,9 (5)	15,4 (2)
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Wanneer we de datum van invoering van Artikel 60§7 koppelen aan het aantal BM-gerechtigden, zien we een duidelijk significant verband (chi-kwadraat=14,15; df=3; P=0,003). Grotere OCMW's maken reeds langer (voor 1990) gebruik van de maatregel. Bij de OCMW's met 20 of minder BM-gerechtigden maakt 55,4% van de OCMW's voor 1990 gebruik van de maatregel, bij de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden gaat het om niet minder dan 84,6%.

1.6.2 Datum oprichting tewerkstellingsdienst

Voor de oprichting van de tewerkstellingsdienst maakten we een gelijkaardige grafiek.



Grafiek 4.2 Aantal OCMW's met tewerkstellingsdienst per jaar (cumulatief)

Hier zien we dat het aantal OCMW's met een tewerkstellingsdienst vanaf 1989 geleidelijk toeneemt tot op heden. Een mogelijke verklaring voor de toename vanaf 1989 is het ontstaan van de TOK-projecten, waarbij een aantal OCMW's door de vzw TOK ondersteund werden bij het opzetten van projecten in het kader van de 'tewerkstelling en opleiding van kansarmen'. Hierbij kwamen er financiële

middelen vrij (van het Europees Sociaal Fonds, de federale en de Vlaamse overheid) voor de betoelaging van de projecten. Tussen 1995 en 1998 neemt het aantal tewerkstellingsdiensten binnen een OCMW fors toe. Wellicht houdt het ontstaan van het Sociaal Impulsfonds in 1996 hier verband mee.

2. Externe organisatie: mate van samenwerking en deelname aan netwerken

OCMW's krijgen steeds meer opdrachten toegeschoven, en dit op verschillende terreinen (gezins- en bejaardenhulp, politiek vluchtelingen, budgetbegeleiding, serviceflats, ...). Ook inzake arbeidsmarktbeleid nemen de taken van het OCMW toe, mede doordat het activeringsbeleid en de overgang van een passieve naar een actieve verzorgingsstaat aan belang winnen. Om de kansen van cliënten op tewerkstelling te vergroten en de werkdruk op het OCMW te verminderen is samenwerking een interessante en vaak ook noodzakelijke piste, zowel met naburige Openbare Centra als met andere publieke en private actoren. De tijd dat OCMW's 'solo' een arbeidsmarktbeleid voerden is dan ook stilaan voorbij. Meer en meer Openbare Centra zijn op uitvoerend niveau betrokken in diverse samenwerkingsverbanden (bv. met de VDAB, het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap, de RVA, vakbonden, interimsector). Op beleidsbepalend niveau nemen steeds meer OCMW's deel aan netwerken en overlegfora.

Ook vanuit de centrale overheden wordt samenwerking en netwerkvorming de laatste jaren gestimuleerd. Denken we aan de mogelijkheden inzake de aanwending van de Sociale Maribel waardoor kleinere OCMW's gezamenlijk een trajectbegeleider kunnen aanwerven, de verruimde toepassing van Artikel 60§7, de openstelling van WEP-plus voor bestaansminimumgerechtigden wat noopt tot samenwerking met derdenorganisaties, het tewerkstellingsconvenant tussen de Vlaamse en federale overheid, de lokale besturen en de VDAB, de samenwerking tussen gemeente en OCMW in het kader van het Sociaal Impulsfonds. Samenwerking met de privé-sector wordt bevorderd door de mogelijkheden inzake Artikel 61 en het decreet van 8 mei 1999 aangaande de publiek-private samenwerking. Het Vlaams Interim Brug-project (VIB-project) stimuleert op zijn beurt de samenwerking tussen Openbare Centra en de interimsector.¹²

In onderstaande paragraaf worden de samenwerkingsverbanden en netwerken waaraan OCMW's participeren gekwantificeerd en inhoudelijk beschreven. Hierbij maken we een onderscheid tussen samenwerking op beleidsuitvoerend niveau en op beleidsbepalend niveau.

¹² Een aantal initiatieven onder de nieuwe regeringsperiode niet te na gesproken.

2.1 Samenwerking op beleidsuitvoerend niveau

Onderwerpen die achtereenvolgens aan bod komen zijn: een cijfermatige weergave van de mate waarin OCMW's samenwerken met bepaalde actoren, een overzicht van types van samenwerking en een beschrijving van de aspecten waarvoor wordt samengewerkt met bepaalde actoren.

2.1.1 Enkele cijfers

In de enquête werd in de eerste plaats gepeild naar de actoren waarmee de OCMW's - in het kader van het arbeidsmarktbeleid - samenwerken. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 4.8 Samenwerking vanuit het OCMW in het kader van het arbeidsmarktbeleid

Actoren	Percentage OCMW's dat samenwerkt		
	Ja	Neen	miss
Ander(e) OCMW ('s)	44,9 (103)	39,7 (91)	15,3 (35)
VDAB	76,8 (176)	12,2 (28)	10,9 (25)
RVA	42,8 (98)	36,2 (83)	20,9 (48)
PWA	77,7 (178)	11,8 (27)	10,5 (24)
Private vzw's (de zogenaamde 'derden')	58,5 (134)	25,3 (58)	16,1 (37)
Vakbond(en)	41,0 (94)	36,7 (84)	22,3 (51)
Interimsector	67,7 (155)	20,9 (48)	11,3 (26)
Privé-bedrijven	33,2 (76)	42,8 (98)	24,0 (55)

Opvallend is de grote mate van samenwerking met het PWA (77,7%), de VDAB (76,8%) en de interimsector (67,7%). Het Vlaams Interim Brug-project, waarbij eind 1998 over heel Vlaanderen 121 OCMW's actief betrokken waren,¹³ speelt hierin een belangrijke rol. Het project werd opgestart in januari 1998 vanuit een samenwerking tussen de toenmalige Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling (Theo Kelchtermans) en de Stichting Interim vzw (opgericht door Upedi, de beroepsvereniging van de uitzendkantoren) en heeft tot doel de reïntegratie van werkzoekenden uit de risicogroepen - waaronder OCMW-cliënten - op de arbeidsmarkt via uitzendarbeid te bevorderen.

Ongeveer de helft van de OCMW's (44,9%) werkt samen met één of meerdere andere OCMW's. Samenwerking met de privé-sector vindt plaats bij 32,2% van de OCMW's. Bij de interpretatie van de cijfers dient evenwel rekening gehouden te worden met het feit dat een vierde van de OCMW's de vraag aangaande het al dan niet samenwerken met RVA, vakbonden en privé-bedrijven niet invulden. Dit

¹³ Stichting Interim vzw, Vlaams Interim Brug-project, Activiteitenverslag 1998.

kan zowel betekenen dat er niet wordt samengewerkt met de betreffende actoren als dat de betrokkene die de vragenlijst invulde hieromtrent geen informatie had.

a. Interne samenhang tussen de actoren waarmee het OCMW samenwerkt

We zouden verwachten dat OCMW's die onderling samenwerken minder behoefte hebben aan samenwerking met andere actoren. Samenwerkende OCMW's kunnen immers cliënten onderling uitbesteden in het kader van Artikel 60§7, samen een opleidingsproject opstarten, etc., waardoor men minder een beroep moet doen op derden, de VDAB, etc. In de praktijk stellen we evenwel het omgekeerde vast: OCMW's die onderling samenwerken gaan tevens op een significante manier samenwerken met andere actoren, zowel VDAB, derden, RVA, PWA, vakbonden, de interimsector en private bedrijven.

b. Welke OCMW's werken samen? Is er een verband met het aantal BM-gerechtigden?

Tabel 4.9 Percentage OCMW's dat samenwerkt met andere actoren, gerelateerd aan het aantal BM-gerechtigden in het OCMW op 01/01/1998

Actor	Aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
(Ander OCMW)	(47,37)	(53,62)	(60,38)	(46,67)
VDAB	75,41	87,50	92,73	100,00
RVA	45,45	57,81	47,83	87,50
(PWA)	(82,54)	(84,72)	(90,74)	(100,00)
Private vzw's	50,85	65,15	88,24	100,00
Vakbonden	35,29	51,56	65,96	75,00
Interimsector	61,67	73,97	88,89	100,00
Privé-bedrijven	30,00	44,07	42,86	87,50

- Wat de samenwerking met andere OCMW's betreft, is er geen duidelijk onderscheid tussen OCMW's met veel versus weinig BM-gerechtigden. Het verband is niet significant. Alleen in de categorie '50 à 200 BM-gerechtigden' wordt er relatief meer onderling samengewerkt (60,38% van deze OCMW's werkt samen met één of meerdere andere OCMW's). De hypothese dat het voornamelijk de kleinere OCMW's zijn die onderling samenwerken, wordt bijgevolg niet door het onderzoek bevestigd.
- Bij de samenwerking met VDAB zien we evenwel een duidelijke stijging in percentage van samenwerking naargelang het aantal bestaansminimum-gerechtigden toeneemt; gaande van 75% in de categorie '20 en minder' tot 100% in de categorie 'meer dan 200'. Een mogelijke verklaring is dat kleine gemeenten moeilijker een VDAB-aanspreekpunt vinden. Met de invoering van de Lokale Werkwinkels kan hierin verandering komen.

- Voor de samenwerking met private vzw's (de zogenaamde derden), de vakbonden en de interimsector zien we eenzelfde patroon. Hier zijn de verschillen naargelang het aantal BM-gerechtigden nog groter. Voor wat de samenwerking met private vzw's betreft, ligt een mogelijke verklaring in het feit dat in kleine gemeenten het aanbod aan opleidings- en tewerkstellingsprojecten door 'derden' vaak gering is.
- Ook wat de samenwerking met privé-bedrijven betreft, zien we globaal eenzelfde patroon. Er is evenwel weinig verschil tussen de OCMW's met 20 à 50 BM-gerechtigden en de OCMW's met 50 à 200 BM-gerechtigden.

c. Verschil in samenwerking naar subregio

Het is niet alleen relevant om te weten dat er subregionale verschillen zijn inzake samenwerking; het is zeker zo interessant om te weten waar de verschillen zich juist situeren. Daarom worden in bijgaande tabel gemiddelden die per kolom significant verschillen met een verschillend teken gemarkeerd. Gemiddelden met éénzelfde teken verschillen niet significant van elkaar.

De subregio's Turnhout, Leuven en Limburg verschillen significant van de subregio Aalst-Oudenaarde in het aandeel OCMW's dat samenwerkt met andere OCMW's. Ook voor de mate van samenwerking met de VDAB en PWA's worden significante subregionale verschillen vastgesteld. Voor de samenwerking met de VDAB kan er een significant verschil gevonden worden tussen de subregio Antwerpen-Boom en Brugge. In de subregio Brugge wordt er door alle Openbare centra samengewerkt met de VDAB. Wat de samenwerking met de PWA's betreft, ligt het aandeel OCMW's dat hiermee samenwerkt het laagst in de subregio Gent; enkel met de subregio's Antwerpen-Boom, Halle-Vilvoorde en Aalst-Oudenaarde kon er geen significant verschil gevonden worden.

Tabel 4.10 Verband tussen OCMW's en externe samenwerkingspartners: aandeel OCMW's per subregio en per partner en verschillen tussen subregio's per partner*

	N	Andere OCMW's	Gemeente-lijke sociale dienst	VDAB	RVA	PWA	Derden	Vakbonden	Uitzendkantoren	Bedrijven
Antwerpen - Boom	19	,58	,37	,53 ⁻	,42	,63	,63	,42	,53	,21
Mechelen	10	,60	,20	,90	,50	,80 ⁺	,70	,50	,80	,40
Turnhout	19	,68	,05	,84	,53	,89 ⁺	,53	,47	,58	,32
Leuven	21	,62 ⁺	,10	,86	,43	,81 ⁺	,57	,33	,81	,29
Halle - Vilvoorde	23	,22	,26	,57	,17	,74	,65	,22	,52	,22
Brugge	8	,38	,38	1,00 ⁺	,50	1,00 ⁺	,88	,75	,75	,50
Oostende - Westhoek	21	,48	,14	,86	,48	,90 ⁺	,57	,57	,90	,38
Kortrijk - Roeselare	22	,27	,23	,82	,50	,91 ⁺	,50	,45	,59	,41
Aalst - Oudenaarde	15	,07 ⁻	,20	,80	,47	,73	,47	,40	,60	,20
St.-Niklaas - Dendermonde	13	,38	,38	,92	,38	1,00 ⁺	,63	,38	,92	,38
Gent	21	,33	,14	,76	,38	,33 ⁻	,71	,43	,62	,29
Limburg	34	,68 ⁺	,29	,76	,50	,85 ⁺	,53	,35	,74	,47

* Resultaten van enkelvoudige variantie-analyses. De subregio's werden per samenwerkingspartner paarsgewijs vergeleken naar het aandeel OCMW's dat samenwerkt. Gemiddelden die significant verschillen ($p < .05$) zijn per kolom met een verschillende teken gemarkeerd: een plusteken (+) voor een positieve uitschieter en een minteken (-) voor een negatieve uitschieter.

2.1.2 Type van samenwerking

Samenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden; er kunnen diverse types van samenwerking worden onderscheiden. Zo kan samenwerking formeel (d.i. via een schriftelijke overeenkomst) dan wel informeel (d.i. via een mondelinge overeenkomst) georganiseerd zijn. Bij informele samenwerking kan bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen systematische samenwerking (d.i. op regelmatige basis) en sporadische samenwerking (d.i. op onregelmatige basis; slechts af en toe). Aan de OCMW's werd gevraagd om per actor waarmee wordt samengewerkt aan te geven om welk type van samenwerking het gaat.

Tabel 4.11 Type van samenwerking

Actoren	Formeel	Informeel		Totaal
		Systematisch	Af en toe	
Ander (e) OCMW ('s)	48,59 (52)	13,08 (14)	38,32 (41)	100%
VDAB	26,20 (49)	34,22 (64)	39,57 (74)	100%
RVA	4,08 (4)	25,51 (25)	70,41 (69)	100%
PWA	10,79 (19)	41,48 (73)	47,73 (84)	100%
Private vzw's	51,03 (74)	19,31 (28)	29,65 (43)	100%
Vakbonden	4,39 (4)	19,78 (18)	75,82 (69)	100%
Interimsector	28,21 (44)	25,64 (40)	46,15 (72)	100%
Privé-bedrijven	12,00 (9)	17,33 (13)	70,66 (53)	100%

Met een aantal instanties werken de OCMW's voornamelijk informeel en slechts af en toe samen. Dat is het geval voor samenwerking met de RVA (70,41%), de vakbonden (75,82%) en de privé-bedrijven (70,66%). Een geformaliseerde samenwerking komt hier nauwelijks voor. Formele samenwerking is er voornamelijk tussen OCMW's onderling (48,59%) en met private vzw's (51,03%). Opvallend is tevens dat slechts één op vier (26,2%) van de OCMW's die samenwerken met de VDAB dit op een geformaliseerde manier doen.

2.1.3 Waarover gaat de samenwerking?

OCMW's kunnen om diverse redenen samenwerken met naburige OCMW's of externe actoren in het tewerkstellingsveld: voor het uitwisselen van informatie, het opsporen van vacatures, het doorverwijzen van cliënten in functie van hun doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, enz. In wat volgt gaan we per actor waarmee wordt samengewerkt na wat de voornaamste doelstelling is van de samenwerking.

a. Samenwerking met andere OCMW's

De meest voorkomende aspecten waarrond OCMW's onderling samenwerken zijn: opleiding (N=20) (bv. het organiseren van Nederlandse taallessen voor anderstaligen), informatie-uitwisseling (opsporen en doorgeven van vacatures, onderling overleg i.v.m. tewerkstelling, ervaringen uitwisselen) (N=16), trajectbegeleiding (bv. één trajectbegeleider voor meerdere kleine OCMW's), begeleiding van Artikel 60-ers of cliënten in WEP+ (N=14), overname of doorgeven van tewerkstelling (Artikel 60§7, gesco's, ...) en samenwerking in het kader van TOK (N=10). Andere aspecten waarrond wordt samengewerkt zijn: een leerwerkatelier, sociale werkplaats (bv. kringloopcentrum), bij verhuis van cliënten en het gezamenlijk benaderen van werkgevers. Eén van de OCMW's geeft aan dat samen te werken met andere OCMW's voor het uitvoeren van een gespecialiseerde screening.

b. Samenwerking met de VDAB

Samenwerking met de VDAB gebeurt in de eerste plaats met het oog op het opsporen van vacatures, arbeidsbemiddeling en de actieve benadering van werkgevers (N=66). Doorverwijzing naar de diverse diensten van de VDAB (N=55) en het verstrekken van opleiding (N=50) komen op de tweede en de derde plaats. Het betreft zowel opleiding van cliënten (bv. opleiding in het kader van WEP+, het geven van sollicitatietraining) als van consultants (bv. opleiding tot WeerWerkconsulente). Bijkomende aspecten voor samenwerking zijn: overleg en het verstrekken van informatie (bv. opsporen kandidaten, bespreking vacatures en opleidingsmogelijkheden), toeleiding van kandidaten naar WEP-plus of WeerWerk en inschrijving en opvolging van cliënten. Tevens hebben diverse OCMW's een erkenning van het Beheerscomité van de VDAB als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling. Deze OCMW's zijn verplicht om maandelijks de plaatsingen door te geven aan de Subregionale Tewerkstellingsdiensten. Wekelijks dienen tevens aanbiedingen waaraan men niet kan voldoen te worden gemeld. In november 1998 hadden 66 Vlaamse OCMW's een dergelijke erkenning.¹⁴

c. Samenwerking met de RVA

Contacten met de RVA zijn er in hoofdzaak m.b.t. het verstrekken en opvragen van informatie (N=39), zowel betreffende OCMW-clieënten (bv. berekening van de nodige tewerkstellingsdagen in het kader van Artikel 60§7 met het oog op sociale verzekering, vrijstelling stempelcontrole) als m.b.t. tewerkstellingsmaatregelen. In bepaalde gemeenten geeft de RVA informatievergaderingen over (nieuwe) maatregelen. Daarnaast wordt contact opgenomen met de RVA voor het aanvragen

¹⁴ Nota Beheerscomité VDAB, 4 november 1998.

van een banenkaart en voor het in orde brengen van administratieve verplichtingen.

d. Samenwerking met het PWA

Met het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap wordt voornamelijk samengewerkt in functie van de doorstroming van OCMW-cliënten na Artikel 60§7 of indien de cliënten reeds officieel werkloos zijn (N=74). Ook het opsporen van vacatures wordt door meerdere OCMW's (N=16) aangegeven als een grond van samenwerking. Het verstrekken van informatie (onder meer over opleidingen, tewerkstelling bij PWA, overleg rond tewerkstelling) komt op de derde plaats (N=13). Ook wordt gewezen op de mogelijkheden inzake begeleiding bij het PWA, waarbij PWA-werk beschouwd wordt als een soort 'eerste werkervaring' of stage. Een aantal OCMW's geven aan deel te nemen aan het PWA-overleg, evenwel zonder stemrecht.

e. Samenwerking met private vzw's

Er wordt voornamelijk (N=68) samengewerkt met lokale vzw's (bv. kringloopcentra, tewerkstellingsprojecten in het kader van SIF, sociale en beschutte werkplaatsen, etc.) met het oog op de tewerkstelling van OCMW-cliënten, hetzij in het kader van Artikel 60§7, hetzij in functie van de doorstroming nadien. Naast begeleid werk bieden een aantal lokale derden tevens stagemogelijkheden aan. Ook vrijwilligerswerk wordt vernoemd, met name in arbeidszorgprojecten. Daarnaast wordt door 47 OCMW's samengewerkt met diverse derden die opleiding verstrekken (Basiseducatie, Interface, Open School, organisaties die sollicitatietraining verstrekken, vzw TOK). In mindere mate doet men een beroep op derdenorganisaties voor het opsporen van vacatures (N=5), het uitvoeren van een gespecialiseerde screening (N=5), of de begeleiding van cliënten (N=4).

f. Samenwerking met vakbonden

OCMW's nemen voornamelijk (N=40) contact op met vakbonden voor het inwinnen van informatie, zowel m.b.t. bepaalde cliënten (opvragen van het aantal gepresteerde arbeidsdagen, informatie over de vorige tewerkstellingssituatie van cliënten, het in orde brengen van werkloosheidsdossiers) als voor meer algemene zaken, waaronder ondersteuning inzake arbeidsrecht en diverse reglementeringen. Ook worden cliënten doorverwezen naar vakbondsinstellingen (N=14).

g. Samenwerking met de interimsector

Ook samenwerking met de interimsector vindt voornamelijk plaats met het oog op doorstroming van cliënten naar de arbeidsmarkt en het opsporen van vacatures (N=91). Diverse OCMW's maken er melding van dat bepaalde interimkantoren

systematisch en via een formele overeenkomst nieuwe vacatures kenbaar maken aan het OCMW. 21 OCMW's vermelden expliciet dat ze ingeschakeld zijn in het Vlaams Interim Brug-project (wat wel minder is dan de 121 OCMW's vermeld in het Activiteitenverslag Stichting Interim vzw). Enkele OCMW's geven tevens aan dat via tewerkstelling bij een interimkantoor een aantal basisvaardigheden en de werkwillegheid van cliënten kunnen worden getest.

h. Samenwerking met privé-bedrijven

Wat tot slot de samenwerking met privé-bedrijven betreft: hier gaat het voornamelijk (N=38) om het opsporen van vacatures (prospectie), met het oog op duurzame tewerkstelling van de cliënten. De prospectie gebeurt onder meer door het actief benaderen van werkgevers via bedrijfsbezoeken, telefonische contacten of mailings.

2.2 Samenwerking op beleidsbepalend niveau: deelname aan netwerken, stuurgroepen, overlegfora

Iets meer dan de helft van de respondenten (53,6%; N=118) geeft aan dat hun OCMW deel uitmaakt van stuurgroepen, overlegfora of netwerken in de context van lokaal tewerkstellingsbeleid. Dit percentage ligt beduidend lager dan de percentages m.b.t. samenwerking, wat impliceert dat het niet deelnemen aan overlegfora etc. niet per definitie betekent dat een OCMW 'solo' een arbeidsmarktbeleid voert. Tevens kunnen we op basis van voorgaande gegevens stellen dat OCMW's doorgaans meer een beroep doen op andere actoren voor de uitvoering van hun tewerkstellingsbeleid dan wel voor beleidsbepalende of beleidsvoorbereidende aspecten. Samenwerking is bijgevolg voornamelijk concreet en taakgericht. Geïstitutionaliseerd overleg komt pas op de tweede plaats.

2.2.1 Om welke OCMW's gaat het?

In de eerste plaats gaan we na in hoeverre er een verband is tussen het al dan niet deelnemen aan overlegfora en het aantal bestaansminimumgerechtigden dat een beroep doet op het OCMW.

Tabel 4.12 Al dan niet deelname aan overlegfora etc. in relatie tot aantal BM-gerechtigden (nmiss=9)

Deelname aan overlegfora, etc.	Aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
Ja	34,29 (24)	50,62 (41)	71,70 (38)	93,75 (15)
Nee	65,71 (46)	49,38 (40)	28,30 (15)	6,25 (1)
Totaal	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

We stellen vast dat de deelname aan stuurgroepen, overlegfora, etc. toeneemt naargelang er meer cliënten een beroep doen op het OCMW voor een bestaansminimum. Het verband is zeer significant (chi-kwadraat=28,14; df=3; P=0,001). Van de OCMW's die op 1 januari 1998 meer dan 200 BM-gerechtigden hadden, neemt 93,75% deel aan overlegfora, etc. Bij de OCMW's met minder dan 20 BM-gerechtigden is dat slechts voor een derde (34,29%) van de OCMW's het geval. OCMW's met een tewerkstellingsdienst nemen in verhouding veel meer (84%) deel aan stuurgroepen, etc. dan OCMW's die niet beschikken over een dergelijke dienst (44,71%). Ook hier gaat het om een zeer significant verband (chi-kwadraat=23,99; df=1; P=0,001).

2.2.2 Om welke fora, stuurgroepen en netwerken gaat het?

In onderstaande tabel geven we aan om welke fora, stuurgroepen en netwerken het gaat.

Tabel 4.13 Om welke fora, stuurgroepen en netwerken gaat het?

Soort forum, stuurgroep of netwerk	Aantal OCMW's
1. Lokale en subregionale overlegfora en stuurgroepen met derdenorganisaties	66
2. Onderling overleg tussen OCMW's (inclusief in het kader van TOK)	31
3. SIF-stuurgroep	31
4. ESF-consortium	22
5. Subregionaal Tewerkstellingscomité en/of Permanente Werkgroep Risicogroepen (PWR)	20
6. Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA)	12
7. Overleg met de interimsector (o.m. in kader van Vlaams Interim Brugproject)	12
8. Werkgroep Sociale Tewerkstelling (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten)	6
9. Streekplatform	2
10. Andere (arbeidsmarktbeleidsgroepen, intercommunales, overleg Welzijnswerk, Welzijnskoepel, Welzijnsraad, Steunpunt Lokale Netwerken (SLN), regionale federatie van OCMW-secretarissen)	

De onderzochte OCMW's zijn het sterkst vertegenwoordigd in lokale en subregionale overlegfora en stuurgroepen met derdenorganisaties (N=66). Voorbeelden zijn Regionaal Overleg Derden (ROD), Intergemeentelijke Werkgroep Tewerkstellingsoverleg, Stuurgroep Antwerpen Werkt, Gent Stad in Werking, etc. In 10 van deze 66 OCMW's gaat het om deelname aan het tewerkstellingsforum of het Plaatselijk Loket Tewerkstelling (PLOT) in het kader van het tewerkstellingsconvenant.

Wat de deelname aan ESF-consortia betreft, weten we uit vroeger onderzoek (Vanhoren, 1999) dat in heel Vlaanderen 26 OCMW's deel uitmaken van de 13 - na fusieering overblijvende - consortia die in het kader van het Europees Sociaal

Fonds werden opgericht (ATB-consortia niet inbegrepen). Aangezien deze consortia op subregionaal niveau georganiseerd zijn, maken vaak meerdere OCMW's deel uit van eenzelfde consortium. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Per provincie geven we tussen haakjes het totaal aantal consortia weer.

Tabel 4.14 Overzicht OCMW's die deelnemen aan consortia in kader van ESF

Naam consortium	Deelnemende OCMW's
Provincie Vlaams-Brabant (2)	
1. Consortium Halle-Vilvoorde	STOK III Zennevallei
Provincie Antwerpen (4)	
2. Consortium STROBA (Samenwerkingsverband voor de Tewerkstelling van Risicogroepen via Opleiding en Begeleiding in de regio Antwerpen)	Antwerpen, Kontich
3. Consortium Kempen-Turnhout	Herentals
4. Consortium STD Mechelen	Mechelen, Puurs
Provincie Limburg (1)	
Provincie Oost-Vlaanderen (3)	
5. Consortium Gent-Meetjesland	Gent
6. Consortium Zuid-Oost-Vlaanderen	Herzele
7. Spectrum	Sint-Niklaas, Dendermonde, Wetteren
Provincie West-Vlaanderen (3)	
8. Consortium BASIL (Brugse Arbeidsmarktgerichte Samenwerkingsovereenkomst voor Intergratie en Langdurige tewerkstelling)	Blankenberge, Brugge, Jabbeke, Knokke-Heist, Oostkamp, Torhout, Zedelgem, Zuienkerke
9. De Baanbreker Consortium Tewerkstelling Risicogroepen Oostende - Westhoek	De Panne, Diksmuide, Lichtegem, Middelkerke, Oostende, Wervik
10. Consortium KRITS (Kortrijks-Roeselaars-Izegems-Tielts Samenwerkingsverband)	Waregem
Totaal aantal OCMW's	26

Uit een vervolgonderzoek (Vanhoren & Struyven, 2000) blijkt evenwel dat de OCMW's geen echt actieve rol spelen in de consortia. Ze fungeren bijna uitsluitend als toeleidingskanaal naar derdenprojecten. In het kwalitatief luik gaan we hier dieper op in.

3. De OCMW's uit de 13 centrumsteden nader belicht

In deze sectie gaan we in op de positie van de 13 centrumsteden in vergelijking met de overige gemeenten in Vlaanderen.

Tabel 4.15 Scores voor de 13 centrumsteden op een reeks variabelen m.b.t. de organisatie van het arbeidsmarktbeleid, vergeleken met de overige gemeenten voor Vlaanderen

Organisatorische aspecten	OCMW's uit de overige gemeenten		OCMW's uit de 13 centrumgemeenten	
	Percentage (aantal)	Geen antwoord	Percentage (aantal)	Geen antwoord
1. Interne organisatie				
- OCMW's met tewerkstellingsdienst	17,60 (38)	0	100,0 (N=13)	0
- Aparte rubriek arbeidsmarktbeleid in uitgavenbegroting	72,90 (137)	28	75,00 (6)	5
- Case-load (aantal personeelsleden betrokken bij arbeidsmarktbeleid per 100 BM-gerechtigden)	10,57 (189)	27	2,00 (13)	0
Traditie inzake arbeidsmarktbeleid				
- Eerste Artikel 60§7 (gemiddeld jaartal)	1987 (159)	57	1982 (10)	3
- Datum oprichting tewerkstellingsdienst (gemiddeld jaartal)	1995 (32)	6	1992 (12)	1
Doel arbeidsmarktbeleid ruimer dan sociale verzekering	57,50 (123)	2	92,30 (12)	0
Beschikbare infrastructuur voor het cliënteel				
- WIS-computer	30,09 (65)		61,54 (8)	
- Telefoon	61,57 (133)		84,62 (11)	
- Fax	50,93 (110)		61,54 (8)	
- Postzegels	18,05 (39)		30,77 (4)	
2. Externe organisatie				
Samenwerking met bepaalde actoren				
- OCMW	53,30 (97)	34	50,00 (6)	1
- VDAB	85,30 (163)	25	100,00 (13)	0
- RVA	51,80 (87)	48	84,60 (11)	0
- PWA	85,90 (165)	24	100,00 (13)	0
- Private vzw's	67,60 (121)	37	100,00 (13)	0
- Vakbonden	51,50 (85)	51	69,20 (9)	0
- Interimsector	74,70 (142)	26	100,00 (13)	0
- Privé-bedrijven	39,80 (64)	55	92,30 (12)	0
Deelname aan stuurgroepen	51,20 (106)	9	92,31 (12)	0

Vooreerst beschouwen 12 van de 13 OCMW's uit de centrumsteden hun rol in het tewerkstellingsbeleid breder dan het louter sociaal verzekerd maken van hun cliënteel (92,3%). Voor de overige OCMW's ligt dat percentage gemiddeld een kwart lager (60%). Daarnaast valt op dat alle OCMW's in de 13 centrumgemeenten beschikken over een tewerkstellingsdienst. Frappant zijn tevens de cijfers aangaande de case-load: daar waar gemiddeld in de overige OCMW's 10 personeelsleden worden ingezet voor de begeleiding van 100 BM-gerechtigden, gaat het in de centrumsteden gemiddeld slechts om 2 personeelsleden, wat een indicatie is voor de grotere werkdruk.

De OCMW's van de centrumsteden hebben een langere traditie inzake arbeidsmarktbeleid, in vergelijking met de overige OCMW's. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ze gemiddeld reeds langer gebruik maken van Artikel 60§7 (1982 versus 1987). Ook het gemiddeld jaartal waarin de tewerkstellingsdienst werd opgericht ligt lager (1992 versus 1995). Wat de beschikbare infrastructuur betreft, valt vooral op dat ongeveer twee derden (61,54%) van de OCMW's uit de centrumsteden beschikken over een WIS-computer, terwijl dit in de overige OCMW's gemiddeld slechts in 30,09% van de OCMW's het geval is.

Met betrekking tot samenwerking met andere actoren in het tewerkstellingsveld, liggen de percentages voor de centrumsteden opnieuw hoger dan gemiddeld in de overige OCMW's. Vooral de veelvuldige samenwerking met privé-bedrijven (92,3%), de interimsector (100%) en de private vzw's (100%) springt in het oog. Wat de samenwerking met andere OCMW's betreft, is er geen verschil (50% versus 53,1%). Ook de deelname aan stuurgroepen ligt bij de centrumsteden beduidend hoger (92,31% versus 51,2%).

4. Samengevat

Met het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt kan een OCMW verschillende doelstellingen nastreven. Uit het onderzoek blijkt dat de emancipatorische aspecten overwegen: het bevorderen van de maatschappelijke integratie van cliënten komt op de eerste plaats (90%), gevolgd door het doen doorstromen van cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt (70%) of het sociaal verzekerd maken van cliënten (63%). 60% van de onderzochte OCMW's zien hun rol ruimer dan het louter sociaal verzekeren van hun cliënten.

Met betrekking tot de interne organisatie (d.i. binnen het OCMW) is een eerste belangrijke vaststelling dat in het merendeel van de onderzochte OCMW's (55%; N=126) begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt een onderdeel is van het takenpakket van ieder maatschappelijk werker uit de sociale dienst. Dit betekent dat het arbeidsmarktbeleid in het gros van de Vlaamse OCMW's niet is ingebed in de OCMW-organisatie. Het gaat hier voornamelijk om OCMW's met relatief weinig bestaansminimumgerechtigden. In 51 - voornamelijk grote - OCMW's (22,3%) is er een aparte tewerkstellingsdienst. Deze OCMW's hebben tevens een lange traditie inzake arbeidsmarktbeleid. In 15,3% van de OCMW's is er personeel vrijgesteld voor activering. De meest voorkomende redenen voor het niet oprichten van een tewerkstellingsdienst zijn: kleinschaligheid van het OCMW, gebrek aan personeel en gebrek aan financiële middelen.

In functie van de integratie in de arbeidsmarkt kunnen OCMW's diverse vormen van infrastructuur ter beschikking stellen van het cliënteel. Slechts een derde van de Openbare Centra geeft aan te beschikken over een WIS-computer.

Voor de case-load (het aantal personeelsleden dat betrokken is bij het arbeidsmarktbeleid in verhouding tot het aantal BM-gerechtigden dat een beroep doet op het OCMW) stellen we vast dat de werkdruk per personeelslid toeneemt naarmate een OCMW meer bestaansminimumgerechtigden heeft. In grote OCMW's neemt de personeelsuitbreiding bijgevolg niet gelijkmatig toe met het groeiend aantal BM-gerechtigden.

Wat de externe organisatie betreft, stellen we vast dat het merendeel van de OCMW's betrokken zijn bij diverse samenwerkingsverbanden en netwerken, zowel met naburige OCMW's als met andere actoren in het tewerkstellingsveld. Opvallend is de grote mate van samenwerking met het PWA (77,7%), de VDAB (76,8%) en de interimsector (67,7%). Ongeveer de helft van de OCMW's (44,9%) werkt samen met één of meerdere andere OCMW's. Hierbij is er geen significant verband met het aantal bestaansminimumgerechtigden dat een beroep doet op het OCMW, waardoor de hypothese dat het voornamelijk de kleinere OCMW's zijn die onderling samenwerken niet door het onderzoek wordt bevestigd. Samenwerking met de privé-sector vindt plaats bij 32,2% van de OCMW's. De OCMW's zijn dus een actieve partner geworden in het arbeidsmarktbeleid.

Er kunnen diverse types van samenwerking worden onderscheiden. Met een aantal instanties werken de OCMW's voornamelijk informeel en slechts af en toe samen, met name met de RVA (in 70,41% van de gevallen gaat het om informele samenwerking), vakbonden (75,82%) en privé-bedrijven (70,66%). Formele samenwerking is er voornamelijk tussen OCMW's onderling (48,59%) en met private vzw's (51,03%). Opvallend is tevens dat slechts één op vier (26,2%) van de OCMW's die samenwerken met de VDAB dit op een geformaliseerde manier doet. De reden tot samenwerking is zeer divers en varieert van het uitwisselen van informatie tot het opsporen van vacatures en het doorverwijzen van cliënten in functie van hun doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

Iets meer dan de helft van de respondenten (53,6%) geeft aan dat hun OCMW deel uitmaakt van stuurgroepen, overlegfora of netwerken in de context van lokaal arbeidsmarktbeleid. De deelname aan dergelijke overlegfora neemt toe naargelang er meer cliënten een beroep doen op het OCMW voor een bestaansminimum. De onderzochte OCMW's zijn het sterkst vertegenwoordigd in lokale en subregionale fora en stuurgroepen met derdenorganisaties. Het percentage OCMW's dat deelneemt aan overlegmomenten ligt beduidend lager dan de percentages m.b.t. samenwerking, wat impliceert dat OCMW's doorgaans meer een beroep doen op andere actoren voor de uitvoering van hun tewerkstellingsbeleid dan wel voor beleidsbepalende of beleidsvoorbereidende aspecten. Samenwerking is bijgevolg voornamelijk concreet en taakgericht. Geinstitutionaliseerd overleg komt pas op de tweede plaats.

In het verlengde van de bevindingen over de arbeidsmarktinspanningen (hoofdstuk 3) positioneren de 13 OCMW's in de centrumsteden zich ook op organisatorisch vlak als een aparte groep. Tevens zijn er belangrijke verschillen inzake de organisatie van het arbeidsmarktbeleid: alle OCMW's uit de centrumgemeenten hebben een tewerkstellingsdienst; deze OCMW's hebben een langere traditie inzake arbeidsmarktbeleid. Ook beschikt men over meer infrastructuur, wordt er doorgaans meer samengewerkt met externe actoren en neemt men meer deel aan stuurgroepen en overlegfora omtrent tewerkstelling.

Naar de centrale overheden toe impliceert het bovenstaande dat er nood is aan een gedifferentieerd beleid, waarbij de OCMW's uit de 13 centrumgemeenten voldoende beleidsruimte en middelen krijgen om nieuwe en eigen accenten te leggen in het arbeidsmarktbeleid, steunend op de ervaringen m.b.t. tewerkstelling die ze door hun lange traditie hebben opgebouwd.

HOOFDSTUK 5

BEREIK VOOR ACTIVERING

Terwijl in de vorige hoofdstukken de aanwending van het instrumentarium en de aanpak van het OCMW centraal stonden, focussen we ons in dit hoofdstuk op het aantal cliënten dat via die weg bij het activeringsverhaal is betrokken. De OCMW-populatie vormt evenwel een heterogene groep, waarbij niet iedereen die om steun bij het OCMW komt aankloppen op zoek is naar werk. In dit hoofdstuk bakenen we de 'doelgroepopulatie' (de groep die voor reïntegratie potentieel in aanmerking komt) nauwer af. Vervolgens gaan we na welk aandeel daarvan via een activeringsaanbod wordt bereikt. Tenslotte is de vraag aan de orde, welke factoren van invloed zijn op het aantal geactiveerde cliënten.

1. Overzicht per inwonerscategorie

In onderstaande tabel geven we een overzicht van een aantal cliëntgerelateerde cijfers, opgedeeld naar grootte van het OCMW (gebaseerd op het aantal inwoners in de gemeente).

Tabel 5.1 Beschrijving van het cliënteel per inwonerscategorie (57 OCMW's lieten de vraag blanco)

(1) Aantal inwoners	(2) Aantal OCMW's	(3) Gemiddeld aantal BM-gerechtigden + gelijkgestelden	(4) Gemiddeld aantal potentieel te activeren cliënten	(5) Gemiddeld aantal geactiveerde cliënten	(6) Gemiddeld percentage potentieel te activeren cliënten in verhouding tot totaal cliënteel	(7) Gemiddeld percentage geactiveerde cliënten in verhouding tot potentieel te activeren cliënteel	(8) Gemiddeld percentage geactiveerde cliënten in verhouding tot totaal cliënteel
≤10 000	59/72	30	11	8	37,59%	76,62%	28,72%
>10 000 ≤15 000	43/63	73	25	17	36,62%	72,24%	26,65%
>15 000 ≤30 000	48/61	145	61	48	39,87%	70,91%	29,26%
>30 000	19/33 (18/33)	1 283 (644)	734 (186)	169 (114)	32,81% (30,02%)	64,53% (67,52%)	18,63% (19,16%)
Gemiddelde voor alle OCMW's	169/229 (168/229)	214 (140)	110 (47)	40 (33)	37,45% (37,18%)	72,53% (72,89%)	27,51% (27,32%)

* cijfers tussen haakjes zijn cijfers zonder de stad Antwerpen vanwege de grote discrepantie tussen het potentieel te activeren cliënteel en het aantal geactiveerde cliënten.

- Kolom 1 geeft de indeling van de OCMW's naar grootte weer, op basis van het aantal inwoners in de gemeente.
- In kolom 2 staan het aantal OCMW's per inwonerscategorie, waarvoor we op basis van de enquête voldoende gegevens hebben voor de beschrijving van het cliënteel. Zo vulden 59 van de 72 (59/72) OCMW's uit gemeenten met 10 000 of minder inwoners de overeenkomstige vragen in.
- Kolom 3 geeft per inwonerscategorie het gemiddeld aantal cliënten (BM-gerechtigden + gelijkgestelden) die in de loop van 1998 een beroep deden op het OCMW. Hiervoor werden per inwonerscategorie de aantallen opgegeven cliënten opgeteld en vervolgens gedeeld door het aantal OCMW's uit de overeenkomstige inwonerscategorie die de vraag invulden. Logischerwijze neemt dit gemiddeld aantal toe naargelang de OCMW's deel uitmaken van grotere gemeenten. Voor alle OCMW's samen gaat het om een gemiddelde van 214 cliënten. In de gemeenten met 10 000 of minder inwoners bedraagt het gemiddeld aantal cliënten 30. Voor de OCMW's uit gemeenten met meer dan 30 000 inwoners gaat het om een gemiddelde van 1 283 cliënten.
- In kolom 4 wordt het gemiddeld aantal potentieel te activeren cliënten weergegeven, zoals zelf ingeschat door de OCMW's. De vraag werd als volgt geformuleerd: 'Hoeveel personen kwamen van het totaal aantal bestaansminimum-gerechtigden en gelijkgestelden die in 1998 een beroep deden op uw OCMW potentieel in aanmerking voor begeleiding naar de arbeidsmarkt, rekening houdend met hun leeftijd, gezondheidstoestand, gezinssituatie, enz.?'¹⁵ Ook hier werd het aantal cliënten per inwonerscategorie opgeteld en gedeeld door het aantal OCMW's uit de overeenkomstige inwonerscategorie. Bij de OCMW's uit de kleinste gemeenten gaat het gemiddeld om 11 cliënten. Bij de grootste OCMW's ligt het gemiddeld aantal veel hoger, met name 734 cliënten. Het gemiddelde voor alle onderzochte OCMW's samen bedraagt 110 cliënten.
- Kolom 5 betreft het gemiddeld aantal cliënten per inwonerscategorie waarvoor in de loop van 1998 daadwerkelijk stappen werden ondernomen naar de arbeidsmarkt. Het kan zowel gaan om het voeren van een oriënterend gesprek, contact met de VDAB tot stand brengen, opleiding verstrekken, inschakeling in Artikel 60§7, etc. De vraag is breed geformuleerd. De betrokken

¹⁵ Het gaat om een subjectieve maatstaf bij gebrek aan een uniforme objectieve indeling naar 'activeerbaarheid' of 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Men zou kunnen opwerpen dat dit aandeel beïnvloed wordt door de visie die een OCMW aankleeft: passief, d.i. sociaal verzekerd maken, dan wel actief, d.i. helpen reïntegreren. Als een OCMW de arbeidsreïntegratiedoelstelling voorop stelt, zullen er ook meer cliënten 'potentieel activeerbaar' worden geacht. Nochtans is er geen verband gevonden tussen beide variabelen. De subjectieve maatstaf wint daardoor aan waarde. Wel is er een verband tussen het aantal cliënten dat een OCMW potentieel activeerbaar acht, en het aantal sociale tewerkstellingsplaatsen waarover het beschikt.

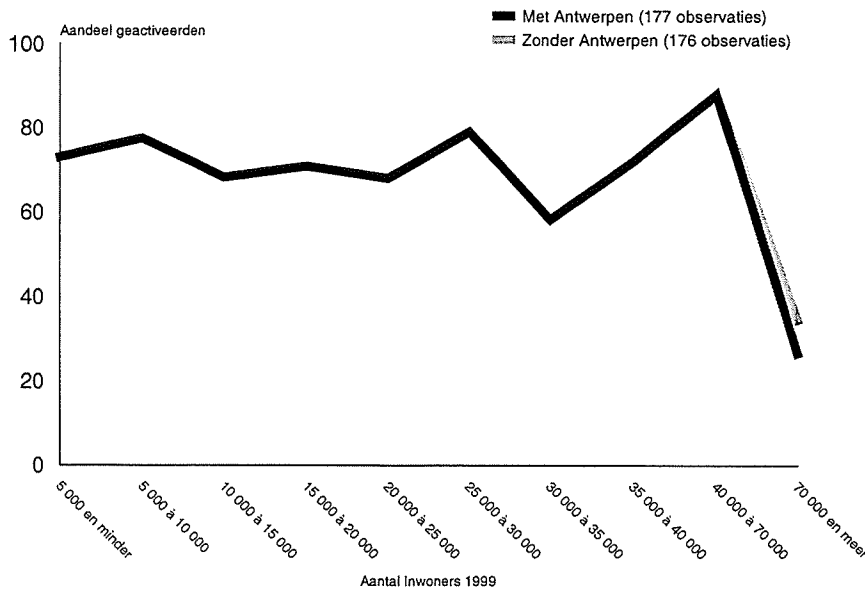
cliënten zijn niet noodzakelijk allemaal met succes geplaatst of uit de bijstand verdwenen. In de OCMW's uit gemeenten met 10 000 of minder inwoners gaat het gemiddeld om 8 cliënten. In de OCMW's uit de gemeenten met meer dan 30 000 inwoners betreft het gemiddeld 169 cliënten.

- Kolom 6 geeft de verhouding weer van het geachte aantal potentieel te activeren cliënten t.o.v. het totaal cliënteel. Deze verhouding werd voor elk OCMW afzonderlijk berekend, waarna hiervan het gemiddelde per inwonerscategorie werd genomen, omgezet naar percentages. De gemiddelden schommelen tussen 33% en 40%. Dit betekent dat in de verschillende inwonerscategorieën ongeveer een derde tot 2/5 van de cliënten potentieel activeerbaar wordt geacht. Het laagste percentage (32,81%) stellen we vast bij de grootste gemeenten. Een mogelijke verklaring is dat in deze gemeenten doorgaans meer migranten of alleenstaande moeders een beroep doen op het OCMW, waarvoor activering naar de arbeidsmarkt niet zo eenvoudig is gebleken. Bovendien hebben grote OCMW's daarnaast nog zoveel andere cliënten die (sneller) in aanmerking komen voor activering.
- In kolom 7 staan de gemiddelde percentages cliënten die werden geactiveerd in verhouding tot het potentieel activeerbaar geachte cliënteel. Hieruit blijkt dat voor gemiddeld 72,5% of drie op vier van het potentieel te activeren cliënteel in 1998 ook daadwerkelijk stappen zijn gezet met het oog op hun integratie in de arbeidsmarkt. Voor de OCMW's uit de grootste gemeenten gaat het om twee op drie van de cliënten (64,5%). Een mogelijke verklaring voor de verschillen is de grote diversiteit in het cliëntenprofiel die een beroep doen op het OCMW.
- In de laatste kolom staat het gemiddeld percentage geactiveerde cliënten t.o.v. het totaal cliënteel. Ook hier ligt het percentage voor de OCMW's uit de grootste gemeenten (18,6%) beduidend lager dan in de overige OCMW's.

2. Een lager aandeel geactiveerden in de grotere steden

Algemeen wordt aangenomen dat het vooral de grotere OCMW's zijn die een actief beleid kunnen ontwikkelen. Als we het aandeel geactiveerde cliënten anno 1998 als criterium nemen, wordt die premisse enigszins tegengesproken.

Onderstaande grafiek geeft een overzicht van het aandeel geactiveerden gerelateerd aan het aantal inwoners op 1 januari 1999 (absolute cijfers). Het 'aandeel geactiveerden' is gedefinieerd als aantal geactiveerden/potentieel aantal*100.



Grafiek 5.1 Aandeel geactiveerden per inwonersaantal voor de betrokken gemeente

Uit de grafiek blijkt dat het aandeel geactiveerden min of meer gelijk loopt voor de gemeenten onder de 40 000 inwoners. Vanaf meer dan 40 000 inwoners is er een scherpe val in het aandeel geactiveerden. Dat is te verklaren door de grote concentratie van bestaansminimumtrekkers in de grotere steden. Zo heeft het al dan niet opnemen van de stad Antwerpen een zichtbaar effect op de grafiek.

3. Bereik voor activering: om hoeveel cliënten gaat het?

In onderstaande tabel geven we - per inwonerscategorie - een overzicht van (1) het totaal aantal cliënten dat in de loop van 1998 een beroep deed op de onderzochte OCMW's (opgedeeld naar BM-gerechtigden en gelijkgestelden), (2) het totaal aantal cliënten dat hiervan potentieel in aanmerking kwam voor begeleiding naar de arbeidsmarkt en (3) het totaal aantal cliënten waarvoor in 1998 daadwerkelijk stappen werden ondernomen met het oog op hun integratie in de arbeidsmarkt. Het betreft hier cumulatieve cijfers voor heel 1998 en geen momentopnamegegevens (zoals het geval is voor de administratieve gegevens van het ministerie Sociale Zaken).

Tabel 5.2 Absolute aantallen cliënten die in de loop van 1998 een beroep deden op het OCMW per inwonerscategorie (cumulatieve cijfers)*

Aantal inwoners	Aantal OCMW's	Cumulatief aantal BM-gerechtigden + gelijkgestelden	Cumulatief aantal potentieel te activeren cliënten	Cumulatief aantal geactiveerde cliënten
≤10 000	59	BM: 1 246 Gelijkgesteld: 541 Totaal: 1 787	645	488
>10 000 ≤15 000	43	BM: 2 261 Gelijkgesteld: 884 Totaal: 3 145	1 065	741
>15 000 ≤30 000	48	BM: 4 977 Gelijkgesteld: 1 970 Totaal: 6 947	2 908	2 295
>30 000	19	BM: 18 626 (8 655) Gelijkgesteld: 5 745 (2 943) Totaal: 24 371 (11 598)	13 939 (3 340)	3 206 (2 056)
Algemeen totaal	169	BM: 27 110 (17 139) Gelijkgesteld: 9 140 (6 338) Totaal: 36 250 (23 477)	18 557 (7 958)	6 730 (5 580)

* De cijfers tussen haakjes zijn cijfers zonder Antwerpen vanwege de grote discrepantie tussen het potentieel te activeren cliënteel en het aantal geactiveerde cliënten.

Op basis van de vorige tabel wordt een extrapolatie gemaakt voor het geheel van Vlaamse OCMW's (N=308). Opnieuw delen we de gegevens in per inwonerscategorie. Tevens worden totaalgegevens weergegeven.

Tabel 5.3 Absolute aantallen cliënten die in de loop van 1998 een beroep deden op het OCMW per inwonerscategorie, geëxtrapoleerd naar heel Vlaanderen (cumulatieve cijfers)*

Aantal inwoners	Aantal OCMW's	Cumulatief aantal BM-gerechtigden + gelijkgestelden	Cumulatief aantal potentieel te activeren cliënten	Cumulatief aantal geactiveerde cliënten
≤10 000	94	BM: 1 985 Gelijkgesteld: 826 Totaal: 2 847	1 028	777
>10 000 ≤15 000	87	BM: 4 574 Gelijkgesteld: 1 789 Totaal: 6 363	2 155	1 499
>15 000 ≤30 000	89	BM: 9 228 Gelijkgesteld: 3 653 Totaal: 12 881	5 392	4 255
>30 000	38	BM: 37 252 (18 272) Gelijkgesteld: 11 490 (6 213) Totaal: 48 742 (24 485)	27 878 (7 051)	6 412 (4 340)
Algemeen totaal	308	BM: 53 039 (34 059) Gelijkgesteld: 17 758 (12 481) Totaal: 70 833 (46 576)	36 453 (15 626)	12 943 (10 871)

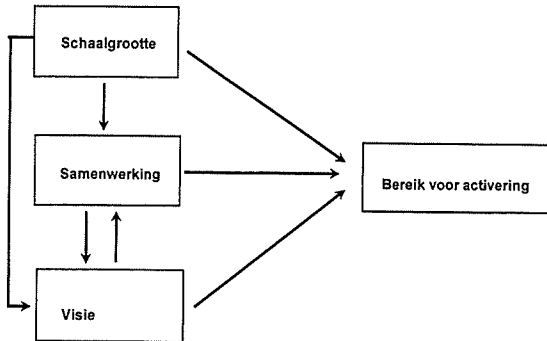
* De cijfers tussen haakjes zijn cijfers zonder Antwerpen vanwege de grote discrepantie tussen het potentieel te activeren cliënteel en het aantal geactiveerde cliënten. Het gaat om cumulatieve gegevens en geen momentopnamegegevens (zoals bij de administratieve gegevens van het ministerie Sociale Zaken).

Uit bovenstaande tabel kunnen we onder meer afleiden dat in de loop van 1998 in het totaal zo'n 70 833 cliënten in Vlaanderen een beroep deden op het OCMW voor een bestaansminimum of een gelijkgestelde uitkering. Dat cijfer is verrassend hoog in vergelijking met de momentopname van 1 januari 1999 (29 218) en is een indicatie voor de dynamiek in de bijstandsregeling. Hiervan kwamen 36 453 cliënten potentieel in aanmerking voor activering. Voor 12 943 cliënten werden daadwerkelijk stappen ondernomen naar de arbeidsmarkt.

4. Heeft het OCMW-beleid invloed op het aandeel geactiveerden?

Het aandeel geactiveerden door een OCMW kan samenhangen met de schaalgrootte of andere omgevingskenmerken, maar ook met kenmerken van het OCMW-beleid zelf. Voor de handliggend omgevingskenmerk is het aantal inwoners van de gemeente. In deze sectie gaan we na in welke mate schaalgrootte, visie

en samenwerking al dan niet samen een invloed hebben op de gewenste beleidsoutput. Volgende figuur geeft dit schematisch weer.



Figuur 5.1 De invloed van schaalgrootte, visie en samenwerking op het bereik voor activering

Bij de beleidskenmerken is het mogelijk dat het aandeel geactiveerden afhangt van het al dan niet beschikken over externe tewerkstellingsplaatsen, de visie die het OCMW aanhangt, het al dan niet werken met externe werkgevers als partners, het al dan niet beschikken over een homogeen aanspreekpunt en tot slot het aantal partners. Om een zicht te krijgen op welke factoren het aandeel geactiveerden beïnvloeden, werd zowel eenzijdig als multivariaat getoetst. Hiervoor is het van belang om na te gaan in hoeverre bepaalde kenmerken van het OCMW onderling samenhangen. In onderstaande tabel worden de verbanden tussen de verschillende kenmerken weergegeven. Enkel voor de significante verbanden wordt de sterkte weergegeven in cijfers (Cramers V).

Tabel 5.4 Overzicht van de sterkte van de significante verbanden tussen de verschillende kenmerken (Cramers V)*

	Externe Art. 60- plaatsen	Visie	Externe partners	Inwoners 1999	Aanspreekpunt	Aantal partners
Externe Art. 60-plaatsen	1,000	n.s. (N=185)	.155* (N=186)	n.s.	n.s.	.318*** (N=186)
Visie		1,000	.331*** (N=227)	.203* (N=227)	.380*** (N=227)	.448*** (N=224)
Externe partners			1,000	.308*** (N=229)	.325*** (N=229)	.605*** (N=226)
Inwoners 1999				1,000	.618*** (N=229)	.405*** (N=226)
Aanspreekpunt					1,000	.532*** (N=226)
Aantal partners						1,000

* De Cramers V is een associatiemaat voor de samenhang tussen twee variabelen. Deze maat geeft de sterkte weer van het verband tussen variabelen binnen een steekproef.

* P <= .05; ** P <= .01; *** P <= .001

Categorieën voor de verschillende kenmerken: *Artikel 60* ('intern' vs. 'extern of intern en extern'), *Visie* ('arbeidsmarktgericht' vs. 'gericht op sociaal verze-kerd maken'), *Externe partners* ('extern: interinkantoor of bedrijf' vs. 'niet-extern'), *Inwoners1999*, *Aanspreekpunt* ('homogeen: aparte dienst of specifiek personeel voor tewerkstelling' vs. 'niet-homogeen: geen specifiek personeel'), *Aantal partners* (0 t.e.m. 9).

Uit de analyse van de onderlinge verbanden blijkt het volgende:

- De factor 'visie' houdt verband met het aantal samenwerkingspartners, het beschikken over een homogeen aanspreekpunt, de samenwerking met werkgevers als externe partners en in mindere mate de schaalgrootte.
- Er is een sterke onderlinge samenhang tussen de schaal, het homogeen aanspreekpunt, het aantal partners voor samenwerking en de werkgevers als externe partners.

Elk van de genoemde variabelen kan een invloed hebben op de beleidsoutput 'aandeel geactiveerden', gedefinieerd als aantal geactiveerden/potentieel aantal*100. In een volgende stap gaan we de invloed na van de genoemde kenmerken op het aandeel geactiveerden, vooreerst via enkelvoudige toetsing. In onderstaande tabel worden de kenmerken waarvoor er een significant verschil gevonden werd, weergegeven.

Tabel 5.5 Uitsplitsing van het aandeel geactiveerden naar relevante kenmerken van OCMW's*

	Aandeel geactiveerden	N
Visie		
Gericht op sociaal verzekeren	61,92	73
Gericht op integratie op de arbeidsmarkt	77,31	102
	F 15,36	
	P .0001	
Soort samenwerkingspartners		
Externe samenwerkingspartners (bedrijven of uitzendkantoren)	74,62	121
Andere samenwerkingspartners	63,44	56
	F 6,99	
	P .0089	
Aantal samenwerkingspartners		
Minder dan twee	58,82 b	36
Twee à vijf	73,35 ab	69
Vijf à zeven	75,11 a	48
Meer dan zeven	73,82 ab	23
	F 3,29	
	P .0221	

* Resultaten van enkelvoudige Variantie-analyses (ANOVA) met als afhankelijke variabele de verhouding van het aantal geactiveerde cliënten t.o.v. het potentieel aantal te activeren cliënten. Voor de variabele 'aantal samenwerkingspartners' werden, aan de hand van Tukey-toetsen, per variabele de gemiddelden voor de verschillende klassen paarsgewijs met elkaar vergeleken. Achter de gemiddelden per variabele staat een codeletter: gemiddelden met dezelfde codeletter zijn niet significant verschillend van elkaar ($p \leq .05$).

Uit de tabel blijkt dat er een samenhang kan gevonden worden van het aandeel geactiveerden met de variabelen 'visie', 'soort samenwerkingspartners' en 'aantal samenwerkingspartners':

- Het aandeel geactiveerden bij OCMW's gericht op het integreren van cliënten op de arbeidsmarkt ligt significant hoger dan bij OCMW's gericht op het sociaal verzekeren van cliënten ($F=15,36$; $p<.0001$). Er is dus een duidelijke samenhang met de visie die het OCMW aankleeft.
- Het aandeel geactiveerden ligt significant hoger voor de OCMW's die samenwerken met werkgevers als partners (uitzendkantoren of bedrijven) in vergelijking met de andere OCMW's ($F=6,99$; $p<.01$).
- Ook een groter aantal samenwerkingspartners werkt bevorderlijk voor het aandeel geactiveerden. De verschillende klassen werden paarsgewijs met elkaar vergeleken. In het bijzonder voor de OCMW's met 'minder dan twee samenwerkingspartners' is een significant verschil gevonden met de klasse 'vijf à zeven samenwerkingspartners'. De gemiddelden voor de overige klassen bleken niet significant van elkaar te verschillen; een verklaring ligt niet meteen voor de hand.
- Er is geen significant verband gevonden voor de variabele 'inwoners (1999)', 'intern versus extern gebruik van Artikel 60' en de traditie in het gebruik van Art. 60 (niet vermeld in de tabel).

In een tweede stap is de invloed van de kenmerken nagegaan via multivariate toetsing (MANOVA). De variabele 'schaalgrootte' is mee opgenomen in het model. Wanneer de kenmerken samen opgenomen worden in één model, bekomen we voor de kenmerken 'aantal samenwerkingspartners' en 'werkgevers als externe partners' niet langer een significant resultaat. De effecten van beide kenmerken worden wellicht teniet gedaan door de factoren 'visie' en 'schaalgrootte'. De factor 'visie' komt ook in deze analyse sterk naar voor ($F=16,95$; $p<.0001$). We kunnen hieruit afleiden dat de visie van een OCMW een belangrijke factor is voor het aandeel geactiveerden. OCMW's die gericht zijn op de arbeidsmarkt –wiens rol verder gaat dan het sociaal verzekerd maken van cliënten– doen het duidelijk beter dan OCMW's die louter gericht zijn op het sociaal verzekerd maken van hun cliënten.

Deze stelling is nog verder getoetst via regressie-analyse. Het resultaat is weergegeven in onderstaande tabel. De gemeente die als referentie-gemeente dient beschouwd te worden is onbestaande, zij is louter bedoeld als referentie om de verschillende waarden te interpreteren. De regressieanalyse is uitgevoerd met het aandeel geactiveerden als criterium. Als predictoren beschouwen we volgende variabelen: de visie van het OCMW, het al dan niet samenwerken met werkgevers als externe partners, het al dan niet beschikken over externe tewerkstellingsplaatsen en het aantal inwoners (als maat voor de schaalgrootte).

Tabel 5.6 Regressiegewichten en bijhorende t- en p-waarden voor de predictoren van het aandeel geactiveerden*

	b-coëfficiënt	Gestandaardiseerd	t	P
Intercept	59,6	0,00	14,21	.0001
Visie				
Gerichtheid op de arbeidsmarkt	16,38	0,32	4,03	.0001
Gericht op sociaal verzekerd maken	Referent			
Samenwerkingspartners				
Extern (uitzendkantoren of bedrijven)	5,22	0,10	1,19	.2363
Andere partners	Referent			
Aantal inwoners	-0,000178	-0,27	-3,49	.0006
Artikel 60				
Intern	Referent			
Ook extern	3,28	0,06	0,83	.4097
R ²	.19			
R ² adj	.17			

* De referentie-gemeente is gericht op het sociaal verzekeren van haar cliënten; werkt niet samen met bedrijven en uitzendkantoren; beschikt niet over externe tewerkstellingsplaatsen en telt 0 inwoners.

De analyse bevestigt dat er een positief significant verband is tussen de visie en het aandeel geactiveerden, gecontroleerd voor de invloed van de andere variabelen. Concreet betekent dit in deze analyse dat het aandeel geactiveerden - ceteris paribus - met 16% toeneemt indien het OCMW 'integratie op de arbeidsmarkt' als visie heeft. Ook de schaalgrootte heeft een significante invloed, maar in omgekeerde zin (negatief teken). Het aandeel geactiveerden neemt af naarmate het gaat om een grotere gemeente. Dit gaat duidelijk in tegen de common-sense opvatting dat alleen de grote OCMW's een activeringsaanpak zouden ontwikkelen. Uit de tabel kan men afleiden dat het aandeel geactiveerden met 1,8% daalt, per stijging van het aantal inwoners met 10 000. De twee overige variabelen blijken niet in aanmerking te komen als predictor voor het aandeel geactiveerden.

5. Besluit

Niet alle OCMW-clënten komen in aanmerking voor activering naar de arbeidsmarkt omwille van gezondheidsredenen, leeftijd, gezinssituatie, etc. Het gemiddeld percentage potentieel te activeren cliënten in verhouding tot het totaal cliënteel is 37,5%. Van deze potentieel te activeren cliënten zijn in de loop van 1998 voor 72,5% daadwerkelijk stappen ondernomen naar de arbeidsmarkt. Dit percentage ligt hoger in de OCMW's uit kleinere gemeenten (76,6% voor OCMW's uit gemeenten met 10 000 of minder inwoners) en lager bij de OCMW's uit grote gemeenten (64,5% bij de OCMW's uit gemeenten met meer dan 30 000 inwoners).

Schaalgrootte is nochtans niet de enige factor die een rol speelt bij het aandeel geactiveerden. Uit de multivariate analyse blijkt dat naast schaalgrootte ook de visie ('gericht zijn op de arbeidsmarkt') een belangrijke factor is. Deze beide factoren zijn er wellicht verantwoordelijk voor dat de andere kenmerken in de analyses geen significante effecten vertonen. Om nogmaals te wijzen op het belang van de factor 'visie', zetten we volgende redenering op. We veronderstellen twee gemeenten met een groot aantal inwoners (evenveel). In termen van bovenstaande analyse betekent dat vooreerst dat deze grotere gemeenten een geringer aandeel geactiveerden hebben in vergelijking met een kleinere gemeente. Daarenboven leert de analyse ons dat, met het gegeven van een geringer aandeel, er toch nog een groot verschil is naargelang de visie van de betrokken gemeenten.

Zowel de schaalgrootte als de visie van een OCMW zijn belangrijke factoren. Daarnaast spelen er ongetwijfeld nog een heleboel andere factoren mee. Aangezien het inwonersaantal een gegeven is dat moeilijk te veranderen is, is het meest aangewezen om te investeren in een visie die gericht is op de arbeidsmarkt.

Samenwerking is daarbij relevant, maar komt niet in de plaats van visie. Of nog, samenwerking is slechts een middel, het belangrijkste is dat het OCMW werk maakt van zijn integratievisie.

HOOFDSTUK 6

ERVAREN KNELPUNTEN INZAKE

ARBEIDSMARKTBELEID

Bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid ervaren OCMW's diverse knelpunten die we globaal kunnen opdelen in drie categorieën: (1) cliëntgebonden knelpunten (2) OCMW-gebonden knelpunten en (3) andere knelpunten. De OCMW's werden verzocht per categorie binnen een vooraf gestructureerde lijst de drie knelpunten aan te duiden die men het meest ervaart. Desgewenst konden andere knelpunten aan de lijst worden toegevoegd.

1. Cliëntgebonden knelpunten

Bij de cliëntgebonden knelpunten onderscheiden we vooreerst de extrinsieke knelpunten. Deze knelpunten wegen eerder 'van buitenaf' op de cliënt. Het gaat hier in zekere zin om 'omgevingsfactoren', zoals gebrek aan externe stimuli voor een cliënt om werk te aanvaarden, zorgplicht en gebrek aan mobiliteit. Daarnaast zijn er de intrinsieke knelpunten zoals een laag opleidingsniveau, gebrek aan arbeidsattitudes, diverse vormen van verslaafdheid, etc.

Tabel 6.1 Cliëntgebonden knelpunten

	Percentage van de onderzochte OCMW's dat een bepaald knelpunt in de top-3 plaatst (N=229)	
Extrinsieke knelpunten		
- Bestaande stimuli om werk te aanvaarden te gering	49,78	(114)
- Gebrek aan mobiliteit	40,61	(93)
- Zorgplicht (kinderlast, zieke familieleden, etc.)	28,38	(65)
Intrinsieke knelpunten		
- Gebrek aan arbeidsattitudes	52,40	(120)
- (Te) laag opleidingsniveau	36,68	(84)
- Cliënten niet (meer) geïnteresseerd in tewerkstelling	23,58	(54)
- (Gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid door fysieke en/of psychische aandoeningen	18,78	(43)
- Leeftijd	15,72	(36)
- Diverse vormen van verslaafdheid	13,37	(31)
- Vreemde nationaliteit	6,11	(14)
Andere	3,93	(9)

Het meest voorkomende extrinsieke knelpunt is het gebrek aan stimuli voor het aanvaarden van werk; 49,3% van de OCMW's plaatst dit knelpunt in de top-3. In dit verband kunnen we onder meer wijzen op het wegvallen van aanvullende uitkeringen en voorwaarden wanneer men een job aanvaardt, zoals de verhoogde kinderbijslag, gratis openbaar vervoer, etc. Ook de (te) lage minimumlonen en de preciaire jobs spelen een rol. Dit en andere factoren leiden tot de zogenaamde 'werkloosheidsval' of - binnen de context van de OCMW-problematiek - tot een 'bijstandsval'. Gebrek aan mobiliteit komt op de tweede plaats met 40,6%.

Wat de intrinsieke knelpunten betreft, worden gebrek aan arbeidsattitudes (52,4%) en (te) laag opleidingsniveau (36,7%) het meest vermeld. In de categorie 'andere' wordt voornamelijk het gebrek aan kennis van het Nederlands als reden opgegeven (N=5). Een ander aspect is het gebrek aan zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen.

Op het einde van de vragenlijst werd ruimte voorzien waar de respondenten een aantal bemerkingen betreffende het arbeidsmarktbeleid vanuit het OCMW konden formuleren. Diverse OCMW's wijzen op het gebrek aan arbeidsgeschiktheid bij een deel van de cliënten. Er blijft m.a.w. steeds een 'rest-cliënteel' over, gekenmerkt door psychische, karakteriële, verslavings- en/of gezondheidsproblemen. Eén van de respondenten verwoordt het als volgt:

'OCMW's dienen te aanvaarden dat tussen hun cliënteel een groot aantal mensen zitten die om diverse redenen nooit 'arbeidsgeschikt' (cf. normale arbeidsmarkt) zullen zijn. Of het zinvol is deze mensen via allerlei tewerkstellingscircuits een 'bezigheidstherapie' te geven is discutabel en zeer kostelijk.'

Bij een opdeling van de OCMW's naar aantal BM-gerechtigden, merken we duidelijke verschillen in de mate waarin bepaalde knelpunten worden ervaren. In onderstaande tabel worden, per categorie BM-gerechtigden, de knelpunten en de overeenkomstige percentages weergegeven.

Tabel 6.2 Cliëntgebonden knelpunten in relatie tot het aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)

	Aantal BM-gerechtigden			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
Extrinsieke knelpunten				
- Bestaande stimuli om werk te aanvaarden te gering	11,16 (25)	20,36 (45)	19,75 (32)	18,0 (9)
- Gebrek aan mobiliteit	16,52 (37)	12,67 (28)	12,34 (20)	14,0 (7)
- Zorgplicht (kinderlast, zieke familieleden, etc.)	12,50 (28)	9,05 (20)	8,64 (14)	6,0 (3)
Intrinsieke knelpunten				
- Gebrek aan arbeidsattitudes	12,05 (27)	17,65 (39)	21,60 (35)	24,0 (12)
- (Te) laag opleidingsniveau	13,84 (31)	12,67 (28)	11,73 (19)	12,0 (6)
- Cliënten niet (meer) geïnteresseerd in tewerkstelling	9,82 (22)	7,69 (17)	7,41 (12)	4,0 (2)
- (Gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid door fysieke en/of psychische aandoeningen	6,69 (15)	6,33 (14)	8,02 (13)	2,0 (1)
- Leeftijd	8,93 (20)	4,07 (9)	3,70 (6)	2,0 (1)
- Diverse vormen van verslaafdheid	4,46 (10)	5,43 (12)	3,09 (5)	8,0 (4)
- Vreemde nationaliteit	2,23 (5)	1,81 (4)	1,23 (2)	4,0 (2)
Andere	1,78 (4)	2,26 (5)	2,47 (4)	6,0 (3)
Totaal	100% (224)	100% (221)	100% (162)	100% (50)

In de OCMW's met minder dan 20 BM-gerechtigden blijkt gebrek aan mobiliteit bij de cliënten het grootste knelpunt (16,52%). Dit hangt samen met het feit dat het hier vaak gaat om kleine OCMW's, gelegen in landelijke gebieden, waar het openbaar vervoer doorgaans niet sterk is uitgebouwd. Een te laag opleidingsniveau bij de cliënten komt op de tweede plaats (13,84%). Opvallend is ook het relatief hoge percentage bij zorgplicht (12,50% van de aangeduide knelpunten). Naarmate het aantal BM-trekkers toeneemt neemt dit knelpunt in belang af.

Voor de overige OCMW's bestaat de 'top 3' van knelpunten uit het beperkt aantal stimuli om werk te aanvaarden, gebrek aan mobiliteit en gebrek aan arbeidsattitudes. Hun volgorde verschilt evenwel naar gelang het aantal BM-gerechtigden. Ook het te laag opleidingsniveau krijgt in deze OCMW's een relatief hoge score.

2. OCMW-gebonden knelpunten

Onder OCMW-gebonden knelpunten verstaan we de knelpunten die verband houden met organisatorische aspecten van de OCMW-werking, waaronder tekort aan personeel, de kleinschaligheid van het OCMW, gebrek aan samenwerking met andere actoren, etc.

Tabel 6.3 OCMW-gebonden knelpunten

Knelpunt	Percentage van de onderzochte OCMW's dat een bepaald knelpunt in de top-3 plaatst (N=229)	
- Tekort aan personeel	60,26	(138)
- Kleinschaligheid van het OCMW	51,53	(118)
- Gebrek aan arbeidsplaatsen binnen OCMW om cliënten tewerk te stellen	46,29	(106)
- Voldoende personeel, doch gebrek personeel met ervaring inzake arbeidsmarktbeleid	13,10	(30)
- Gebrek aan samenwerking met andere actoren	12,66	(29)
- Gebrekkige informatiedoorstroom binnen het OCMW	4,80	(11)
- Andere	9,61	(22)

Het meest voorkomende OCMW-gebonden knelpunt is het tekort aan personeel. Maar liefst 60,26% van de onderzochte OCMW's stipt dit als een knelpunt aan. Als tweede belangrijkste knelpunt wordt de kleinschaligheid van het OCMW opgegeven (51,53%), wat het nemen van initiatieven inzake arbeidsmarktbeleid bemoeilijkt. Deze vaststelling wijst op het belang van samenwerking tussen kleinere OCMW's. Op de derde plaats komt het gebrek aan arbeidsplaatsen binnen het OCMW om cliënten tewerk te stellen (46,29%). Slechts 12,66% van de OCMW's vindt dat er te weinig wordt samengewerkt met derdenorganisaties in het kader van tewerkstellingsbeleid.

Binnen de categorie andere worden onder meer vermeld: gebrek aan financiële middelen, de dubbele functie van het OCMW (financieel opvangnet en arbeidsbegeleiding), gebrek aan een goed trajectopvolgingssysteem, gebrek aan infrastructuur (WIS, internet), gebrek aan visie inzake arbeidsmarktbeleid vanwege het OCMW-bestuur en het gemeentebestuur, gebrek aan aangepaste vorming inzake de benadering van werkgevers en de plaatsing van cliënten, budgettaire beperkingen opgelegd door de gemeenteraad en de heterogeniteit van de doelgroep - wat maatwerk noodzakelijk maakt- gekoppeld aan te weinig tijd om iedere cliënt voldoende aandacht te geven.

Ook hier maken we de opdeling naar aantal BM-gerechtigden.

Tabel 6.4 OCMW-gebonden knelpunten in relatie tot het aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)

Knelpunt OCMW-gebonden knelpunten	Aantal BM-gerechtigden			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
- Tekort aan personeel	25,73 (44)	32,38 (57)	34,88 (30)	30,0 (6)
- Kleinschaligheid van het OCMW	36,84 (63)	26,13 (46)	9,30 (8)	5,0 (1)
- Gebrek aan arbeidsplaatsen binnen OCMW om cliënten tewerk te stellen	25,14 (43)	23,29 (41)	18,60 (16)	15,0 (3)
- Voldoende personeel, doch gebrek personeel met ervaring inzake arbeidsmarktbeleid	4,67 (8)	5,11 (9)	11,62 (10)	5,0 (1)
- Gebrek aan samenwerking met andere actoren	3,51 (6)	6,82 (12)	6,98 (6)	15,0 (3)
- Gebrekkige informatiedoorstroom binnen het OCMW	0,58 (1)	1,70 (3)	5,81 (5)	5,0 (1)
- Andere	3,51 (6)	4,54 (8)	12,79 (11)	25,0 (5)
Totaal	100% (171)	100% (176)	100% (86)	100% (20)

Wanneer we de tabel in zijn geheel bekijken, stellen we vast dat het tekort aan personeel en een gebrek aan arbeidsplaatsen binnen het OCMW om cliënten tewerk te stellen door alle OCMW's - ongeacht het aantal BM-gerechtigden - als belangrijke knelpunten worden ervaren. Voor de OCMW's met minder dan 20 BM-gerechtigden is de kleinschaligheid van het OCMW evenwel het meest frequent aangeduide knelpunt (36,84%). Voor de OCMW's met 50 à 200 BM-gerechtigden is ook het gebrek aan personeel met ervaring inzake arbeidsmarktbeleid een belangrijk knelpunt. Voor de OCMW's met meer dan 200 BM-trekkers houdt 15% van de knelpunten verband met gebrek aan samenwerking met andere actoren.

3. Algemene knelpunten

De algemene knelpunten houden voornamelijk verband met aspecten die gerelateerd zijn aan het centraal gevoerde beleid, zoals de (te) ingewikkelde regelgeving omtrent de diverse tewerkstellingsmaatregelen, gebrek aan financiële stimuli vanuit de centrale overheden om cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt, onvoldoende beleidsvrijheid om een arbeidsmarktbeleid te voeren op maat van de cliënt, etc.

Tabel 6.5 Andere knelpunten

Knelpunt	Percentage van de onderzochte OCMW's dat een bepaald knelpunt in de top-3 plaatst (N=229)	
- Te ingewikkelde regelgeving omtrent de diverse tewerkstellingsmaatregelen	68,99	(158)
- Toename van administratieve taken (dossierlast)	53,71	(123)
- Gebrek aan interesse van andere werkgevers om OCMW-cliënten tewerk te stellen	40,61	(93)
- Gebrek aan financiële stimuli vanuit de centrale overheden om cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt	17,90	(41)
- Gebrekkige (soms tegenstrijdige) informatiedoorstroom vanuit de centrale overheden naar het OCMW	16,59	(38)
- Projectmatige financiering wat leidt tot onzekerheid inzake de continuering van projecten	16,16	(37)
- Onvoldoende beleidsvrijheid om een arbeidsmarktbeleid op maat van de betrokkenen te voeren	3,49	(8)
- Andere	12,23	(28)

De te ingewikkelde regelgeving omtrent de diverse tewerkstellingsmaatregelen wordt het meest als knelpunt opgegeven. Niet minder dan 158 OCMW's kruist dit als een belangrijk knelpunt aan, wat overeenkomt met 68,99% van de onderzochte OCMW's. Eén van de respondenten formuleert het als volgt:

'De gemiddelde werkzoeker of OCMW-cliënt weet niet meer wie wat doet, voor welke maatregelen hij in aanmerking komt, ... De enorme ingewikkeldheid van alle maatregelen werkt voor alle werkzoekenden zeer drempelverhogend en zeer demotiverend.'

Het gebrek aan afstemming tussen de Vlaamse en de federale overheden ligt hieraan mede ten grondslag. Op de tweede plaats, en niet geheel los van het vorige, komt de toename van de administratieve taken of de (te) hoge dossierlast (53,71%). Gebrek aan interesse bij externe werkgevers (privé-bedrijven, gemeente, etc.) om cliënten tewerk te stellen komt op de derde plaats met 40,61%, wat wijst op gebrek aan (financiële) stimuli voor werkgevers om OCMW-cliënten in dienst te nemen.

Bij de categorie 'andere' vinden we onder meer: gebrek aan visie op lokaal niveau betreffende arbeidsmarktbeleid waardoor het OCMW zich moeilijk complementair kan opstellen, te weinig (financiële) ondersteuning om randvoorwaarden te vervullen (vervoer, kinderopvang, ...), te weinig opleidingsmogelijkheden voor kansarmen (VDAB-opleidingen zijn te moeilijk voor deze doelgroep), het gevaar van afroming van de doelgroep, de hoge kostprijs om iemand uiteindelijk tewerk te stellen (lonen begeleiders, administratie, etc.). Daarnaast wordt aangegeven dat samenwerking met andere actoren vaak leidt tot 'theoretische' vergaderingen, wat weinig opbrengt voor de OCMW-werking. De projectmatige financiering leidt op

zijn beurt tot een enorme administratieve overlast, waardoor de tijd voor cliënten beperkt wordt.

Opgedeeld naar aantal BM-gerechtigden krijgen we volgende procentverdeling:

Tabel 6.6 Andere knelpunten in relatie tot het aantal BM-gerechtigden (01/01/1998)

Bijkomende knelpunten	Aantal BM-gerechtigden			
	≤20	>20 ≤50	>50 ≤200	>200
- Te ingewikkelde regelgeving omtrent de diverse tewerkstellingsmaatregelen	28,02 (43)	31,09 (60)	31,15 (38)	21,74 (10)
- Toename van administratieve taken (dossierlast)	27,39 (43)	26,94 (52)	18,85 (23)	10,87 (5)
- Gebrek aan interesse van andere werkgevers om OCMW-cliënten tewerk te stellen	17,19 (27)	18,13 (35)	18,03 (22)	17,39 (8)
- Gebrek aan financiële stimuli vanuit de centrale overheden om cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt	8,28 (18)	8,81 (17)	6,57 (8)	6,52 (3)
- Gebrekkige (soms tegenstrijdige) informatiedoorstroom vanuit de centrale overheden naar het OCMW	7,01 (11)	5,18 (10)	6,57 (8)	17,39 (8)
- Projectmatige financiering wat leidt tot onzekerheid inzake de continuering van projecten	7,01 (11)	4,15 (8)	9,02 (11)	12,22 (7)
- Onvoldoende beleidsvrijheid om een arbeidsmarktbeleid op maat van de betrokkenen te voeren	1,27 (2)	1,04 (2)	2,46 (3)	2,17 (1)
- Andere	3,82 (6)	4,66 (9)	7,38 (9)	8,69 (4)
Totaal	100% (157)	100% (193)	100% (122)	100% (46)

De te gewikkelde regelgeving m.b.t. de tewerkstellingsmaatregelen wordt door de verschillende categorieën OCMW's als het belangrijkste knelpunt opgegeven. Een vereenvoudiging van de regelgeving dringt zicht dan ook op, zowel wat betreft de Vlaamse als de federale maatregelen.

Gedeeltelijk hiermee samenhangend is de toename aan administratieve taken, wat door de meeste OCMW's als tweede belangrijkste knelpunt wordt aangeduid. Alleen de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden blijken hier minder problemen mee te hebben. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat deze OCMW's een grotere personeelsbezetting hebben, waarbij iemand kan vrijgesteld worden om de administratieve taken inzake tewerkstelling op zich te nemen. Het gaat hier evenwel om een veronderstelling. Gebrek aan interesse bij andere werkgevers om OCMW-cliënten tewerk te stellen staat bij alle OCMW's in de top 3. Bij de OCMW's met meer dan 200 BM-gerechtigden krijgen ook de gebrekkige (en soms tegenstrijdige) informatiedoorstroom vanuit de centrale overheden naar het

OCMW en de projectmatige financiering een hoge score (respectievelijk 19,39% en 12,22%).

4. Samengevat

De voornaamste cliëntgebonden knelpunten zijn: gebrek aan arbeidsattitudes (52,4% van de onderzochte OCMW's plaatst dit knelpunt in de top-3), gebrek aan stimuli om werk te aanvaarden (49,78%), gebrek aan mobiliteit (40,61%) en een te laag opleidingsniveau (36,68%). Gebrek aan mobiliteit weegt vooral door bij de OCMW's uit kleinere gemeenten, waar het openbaar vervoer doorgaans niet zo goed is uitgebouwd.

Het meest voorkomende OCMW-gebonden knelpunt is het tekort aan personeel. Maar liefst 60,26% van de onderzochte OCMW's stipt dit als een knelpunt aan. Als tweede belangrijkste knelpunt wordt de kleinschaligheid van het OCMW opgegeven (51,53%). Op de derde plaats komt het gebrek aan arbeidsplaatsen binnen het OCMW om cliënten te werk te stellen (46,29%). Slechts 12,66% van de OCMW's vindt dat er te weinig wordt samengewerkt met andere actoren in het kader van tewerkstellingsbeleid.

De andere knelpunten houden voornamelijk verband met de (te) ingewikkelde regelgeving omtrent de diverse tewerkstellingsmaatregelen (68,99%), de toename van administratieve taken (53,71%), gebrek aan financiële stimuli vanuit de centrale overheden om cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt en onvoldoende beleidsvrijheid om een arbeidsmarktbeleid te voeren op maat van de cliënt.

HOOFDSTUK 7

VARIËTEIT IN DE UITVOERING VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID: DE OCMW'S GEGROEPEERD

Dit hoofdstuk is een overgangshoofdstuk naar het kwalitatieve analysedeel. Op basis van de kwantitatieve analyse uit de vorige hoofdstukken is het mogelijk de Vlaamse OCMW's onder te brengen in een aantal types van arbeidsmarktbeleid. Die groepering vormt de basis voor de selectie van de casestudies. Dit hoofdstuk licht de werkwijze en de onderscheiden types nader toe. In een tweede sectie gaan we dan dieper in op de vraagstelling voor de geselecteerde casestudies.

1. Werkwijze en groepering

Bij wijze van synthetisering en mede met het oog op het selecteren van OCMW's voor het kwalitatief luik, worden de onderzochte OCMW's gegroepeerd in 8 types van arbeidsmarktbeleid, gebaseerd op de traditie die de OCMW's hebben inzake arbeidsmarktbeleid, de mate waarin het gaat om een activerend en innoverend dan wel om een eerder conservatief beleid en het al dan niet ingebed zijn van het beleid in de organisatie van het OCMW.

- Voor het peilen naar de traditie kijken we naar het aantal jaren dat de OCMW's reeds Artikel 60§7 aanwenden. De OCMW's die er reeds vóór 1990 gebruik van maken, worden getypeerd als OCMW's met een lange traditie inzake arbeidsmarktbeleid; de OCMW's die er pas vanaf 1990 of later gebruik van maken, beschouwen we als OCMW's met een korte traditie.
- Om te bepalen of OCMW's al dan niet een innoverend beleid voeren, wordt nagegaan of ze al dan niet gebruik maken van WEP+ of een Dienstenbaan. Het betreft hier twee maatregelen die pas recent voor BM-gerechtigden werden opengesteld. OCMW's die deze maatregelen aanwenden, typeren we als activerend en innoverend. De overige OCMW's voeren eerder een conservatief beleid, waarbij men voornamelijk OCMW-specifieke maatregelen (Artikel 60§7 en het Integratiecontract) aanwendt.
- Wat de inbedding van het arbeidsmarktbeleid in de OCMW-organisatie betreft, zijn de criteria 'het beschikken over een tewerkstellingsdienst' of 'het vrijstellen van personeel voor het uitvoeren van een arbeidsmarktbeleid'.

Van de 229 onderzochte OCMW's kunnen er 169 (74%) worden ondergebracht bij één van de types. Voor de overige 60 OCMW's beschikken we niet over de nodige gegevens voor de classificatie. Voornamelijk de vraag sinds wanneer (jaartal) het OCMW gebruikt maakt van Artikel 60§7 werd door diverse OCMW's blanco gelaten. In onderstaande tabel vatten we de types samen.

Tabel 7.1 De Vlaamse OCMW's opgedeeld naar 8 types van arbeidsmarktbeleid

Omschrijving	Aantal OCMW's per type	Aanwending WEP+ of Dienstenbaan	Traditie (reeds voor 1990 aanwending Art. 60§7)	Inbedding in OCMW-organisatie
Type 1 Passief of recent eerder conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie	32	Neen	Neen	Neen
Type 2 Recent eerder conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie	6	Neen	Neen	Ja
Type 3 Reeds lang eerder conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie	42	Neen	Ja	Neen
Type 4 Reeds lang eerder conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie	21	Neen	Ja	Ja
Type 5 Recent actief en innoverend beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie	11	Ja	Neen	Neen
Type 6 Recent actief en innoverend beleid, ingebed in de OCMW-organisatie	4	Ja	Neen	Ja
Type 7 Reeds lang actief en innoverend beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie	22	Ja	Ja	Neen
Type 8 Reeds lang actief en innoverend beleid, ingebed in de OCMW-organisatie	31	Ja	Ja	Ja
Totaal	169			

Hieronder worden de types kort beschreven. Tevens worden zij op een aantal bijkomende variabelen vergeleken.

Type 1: Passief of recent conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie

De 32 OCMW's die tot type 1 behoren zijn enerzijds OCMW's die gekenmerkt worden door het voeren van een eerder passief arbeidsmarktbeleid, waarbij slechts voor een beperkt aantal cliënten stappen worden ondernomen naar de arbeidsmarkt en waarbij er meestal niet wordt samengewerkt met andere actoren in het tewerkstellingsveld. Anderzijds zijn het OCMW's die voor meerdere cliënten stappen nemen met het oog op hun integratie, zonder evenwel gebruik te maken van recent voor bestaansminimumgerechtigden opengestelde maatregelen zoals WEP+ of de Dienstenbaan. Ze maken daarentegen voornamelijk - en vaak slechts recent - gebruik van Artikel 60§7. Deze OCMW's typeren we als de recent conservatief. Voor de OCMW's die tot dit type behoren geldt dat hun arbeidsmarktbeleid niet is ingebed in de OCMW-organisatie; het betreft OCMW's waarbij de begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt een taak is van iedere maatschappelijk werker.

Wanneer we de relatie tot andere variabelen nagaan, stellen we vast dat het hier voornamelijk OCMW's betreft uit kleine gemeenten. 84% (N=27) van de OCMW's behoort tot gemeenten met minder dan 15 000 inwoners. Hiervan behoren er 21 tot een gemeente met minder dan 10 000 inwoners. Hiermee samenhangend is ook het aantal BM-gerechtigden dat een beroep doet op deze OCMW's doorgaans klein: in 66% van de OCMW's betreft het op jaarbasis (1998) 20 of minder cliënten, voor 28% van de OCMW's gaat het om 20 à 50 cliënten.

Type 2: Recent conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie

Ook bij type 2, waartoe 6 van de onderzochte OCMW's behoren, betreft het OCMW's die slechts recent (1990 of later) gebruik maken van Artikel 60§7. Evenmin maken ze gebruik van WEP+ of de Dienstenbaan. Het verschil met het vorige type bestaat er evenwel in dat het arbeidsmarktbeleid wel is ingebed in de OCMW-organisatie, hetzij door het oprichten van een aparte tewerkstellingsdienst, hetzij door het aanstellen van één of meerdere personeelsleden voor het uitvoeren van het arbeidsmarktbeleid. Het verband met de grootte van de gemeenten en het aantal BM-gerechtigden is niet zo duidelijk, mede door het beperkt aantal OCMW's behorende tot dit type.

Type 3: Reeds lang conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie

De 42 OCMW's uit type 3 maken reeds lang (voor 1990) gebruik van Artikel 60§7. Nieuwe maatregelen zoals WEP+ en de Dienstenbaan worden evenwel (nog) niet aangewend. Het arbeidsmarktbeleid is evenmin ingebed in de OCMW-organisatie.

Het betreft hier OCMW's uit kleine gemeenten: 79% (N=33) van de OCMW's behoort tot gemeenten met minder dan 15 000 inwoners.

Type 4: Reeds lang conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie

De 21 OCMW's die tot type 4 behoren, zijn wat hun arbeidsmarktbeleid betreft te vergelijken met de OCMW's uit type 3: het betreft OCMW's die reeds lang gebruik maken van Artikel 60§7 (voorlopig) niet van de mogelijkheden van WEP+ en de Dienstenbaan. Het verschilpunt is dat het beleid hier wel is ingebed in de organisatie van het OCMW. Het gaat hier voornamelijk om OCMW's uit middelgrote en grote gemeenten: 76% (N=16) van deze OCMW's behoort tot een gemeente met meer dan 15 000 inwoners. Een derde behoort tot gemeenten met meer dan 30 000 inwoners. In 71% van de OCMW's uit type 5 deden in 1998 50 à 200 cliënten een beroep op het OCMW.

Type 5: Recent actief en innovatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie

Tot type 5 behoren 11 OCMW's. Ze maken nog maar recent gebruik van de mogelijkheden inzake Artikel 60§7. Toch geven deze OCMW's aan dat ze gebruik maken van hetzij WEP+, hetzij de Dienstenbaan, hetzij beide voor het tewerkstellen van hun cliënteel. We typeren deze OCMW's als recent innovatief. Kenmerkend voor de betreffende OCMW's is tevens dat hun arbeidsmarktbeleid (nog) niet ingebed is in de organisatie van het OCMW. Het betreft OCMW's uit kleine en middelgrote gemeenten, waarbij het aantal cliënten dat in de loop van 1998 een beroep deed op de Openbare Centra meestal 50 of minder bedraagt.

Type 6: Recent actief en innovatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie

Tot type 6 behoren slechts 4 OCMW's. Deze worden gekenmerkt door het voeren van een recent actief en innoverend arbeidsmarktbeleid: ondanks het feit dat deze OCMW's nog maar sinds de jaren '90 gebruik maken van Artikel 60§7, maken ze reeds gebruik van WEP+ of de Dienstenbaan in het kader van de activering van hun cliënteel. Bovendien is hun arbeidsmarktbeleid ingebed in de organisatie van het OCMW, met name door het vrijstellen van één of meerdere personeelsleden voor het uitvoeren van dit beleid. Het betreft hier Openbare Centra uit middelgrote gemeenten, met een aantal cliënten dat schommelt tussen 20 en 200.

Type 7: Lang actief en innovatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie

De 2 OCMW's uit type 7 hebben reeds een lange traditie inzake arbeidsmarktbeleid. Tevens worden recente ontwikkelingen in het door de centrale overheden gevoerde beleid van nabij opgevolgd. Deze OCMW's geven immers aan gebruik te maken van de recent voor OCMW-clieënten opengestelde maatregelen. Ondanks het feit dat men in deze OCMW's reeds lang een arbeidsmarktbeleid voert, is dit

beleid niet ingebed in de OCMW-werking. De begeleiding van cliënten in functie van hun tewerkstelling vormt daarentegen een onderdeel van het takenpakket van ieder maatschappelijk werker in het OCMW. Het betreft hier voornamelijk OCMW's uit gemeenten met 10 000 à 30 000 inwoners. Het aantal cliënten in 1998 schommelt nogal sterk: van 20 en minder tot 200.

Type 8: Lang actief en innovatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie

Tot type 8 behoren 31 OCMW's die reeds lang bezig zijn met arbeidsmarktbeleid en hiervoor gebruik maken van recent opengestelde maatregelen. Het arbeidsmarktbeleid is bovendien ingebed in de OCMW-organisatie. In 17 van de 31 OCMW's (55%) werd een aparte tewerkstellingsdienst opgericht. In de overige 14 OCMW's werden personeelsleden vrijgesteld voor het vormgeven aan het arbeidsmarktbeleid. Het betreft hier voornamelijk OCMW's uit grote gemeenten. 84% (N=26) van de OCMW's behoort tot gemeenten met meer dan 15 000 inwoners. 55% (N=17) behoort zelfs tot gemeenten met meer dan 30 000 inwoners. In een derde (N=9) van deze Openbare Centra bedraagt het aantal cliënten dat in 1998 een beroep deed op het OCMW meer dan 200. Opvallend voor deze OCMW's is tevens dat ze doorgaans veelvuldig samenwerken met diverse actoren in het tewerkstellingsveld.

2. Vraagstelling voor de cases en selectie

Reeds eerder werd aangegeven dat OCMW's steeds meer opdrachten krijgen toegeschoven op verschillende terreinen, waaronder het arbeidsmarktbeleid. Dit geeft aanleiding tot een herpositionering van het OCMW in het tewerkstellingsveld en een differentiatie van rollen.¹⁶ Diverse OCMW's zoeken naar manieren om zoveel mogelijk cliënten te oriënteren naar de arbeidsmarkt, waarbij - zoals blijkt uit de schriftelijke enquête - het merendeel van de Openbare Centra hun rol in het arbeidsmarktbeleid breder zien dan het louter sociaal verzekerd maken van het cliënteel. De uitbreiding aan instrumenten en middelen heeft een invloed op de concrete werking van het OCMW, die meer en meer in functie van cliënten en 'trajecten op maat' komt te staan.

Om de kansen van OCMW-clieuten op tewerkstelling te vergroten en de werkdruk op het OCMW te verminderen is samenwerking een vaak noodzakelijke piste, zowel met andere Openbare Centra als met diverse publieke en private actoren. Ook vanuit de centrale overheden wordt samenwerking en netwerkvorming de laatste jaren meer en meer gestimuleerd, onder meer in het kader van het

¹⁶ Zie in dit verband ook: Sannen L., Janssens G. & Struyven L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven.

Sociaal Impulsfonds, het tewerkstellingsconvenant, Artikel 61, het Vlaams Interim Brugproject, etc. Daarnaast wint ook de interne samenwerking, in functie van de integrale benadering van de cliënt, steeds meer aan belang. Ook dringt de methode van integrale trajectbegeleiding of trajectbemiddeling steeds meer door in de OCMW-werking, waarbij het voor een OCMW doorgaans onmogelijk is om alle fasen van het traject zelf in te vullen. Samenwerking is bijgevolg ook hier een 'must'. Dit heeft uiteraard implicaties voor zowel de interne als de externe organisatie van het OCMW.

In de cases komen deze twee aspecten (de positie en rollen van het OCMW in het arbeidsmarktbeleid, de werking en de organisatie) aan bod. Volgende onderzoeksvragen staan hierbij centraal:

1. Welke positie hebben de OCMW's in het (lokaal) arbeidsmarktbeleid? Welke rollen nemen zij hierbij op? Gaat hun rol verder dan de wettelijk opgelegde taken; zo ja: hoe ver? (positie en rollen)
2. Hoe werken OCMW's aan 'trajecten op maat'? Welke beperkingen en knelpunten ervaren zij hierbij en wat zijn mogelijke oplossingen? Voor welke aspecten werken de OCMW's samen met andere actoren? Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren voor samenwerking? (werking en organisatie)

De concrete selectie van de cases is gebaseerd op de boven geschetste typologie gebaseerd op de variabelen traditie, organisatorische inbedding en actief en innovierend beleid (cf. schriftelijke enquête). Uit elk type van arbeidsmarktbeleid is één OCMW geselecteerd. Daarbij is rekening gehouden met de mate van samenwerking met andere actoren in het tewerkstellingsveld, de ruimtelijke spreiding van de cases en de aanwezigheid van voorbeeldprojecten. In bijgaande tabel zijn de geselecteerde OCMW's weergegeven.

Tabel 7.2 Overzicht van de geselecteerde cases

Type waartoe het OCMW behoort	OCMW	Provincie
1. Passief beleid	Tervuren	Vlaams-Brabant
2. Recent eerder conservatief beleid, ingebed	Lille	Antwerpen
3. Lang eerder conservatief beleid, niet ingebed	Maldegem	Oost-Vlaanderen
4. Lang eerder conservatief beleid, ingebed	Mortsel	Antwerpen
5. Recent actief en innoverend beleid, niet ingebed	Ledegem	West-Vlaanderen
6. Recent actief en innoverend beleid, ingebed	Berlare	Oost-Vlaanderen
7. Lang actief en innoverend beleid, niet ingebed	Oostkamp	West-Vlaanderen
8. Lang actief en innoverend beleid, ingebed	Genk	Limburg

Om de verwerking van de gegevens te vereenvoudigen, werd gebruik gemaakt van een voorgestructureerde vragenlijst met open vragen. De gesprekken gebeurden hetzij ter plaatse, hetzij telefonisch, afhankelijk van de bereikbaarheid van het OCMW en de wens van de respondenten.

Het is niet de bedoeling om de cases afzonderlijk te beschrijven, maar wel volgens een dubbel stramien van enerzijds positie en rollen (hoofdstuk 8) en anderzijds werking en organisatie (hoofdstuk 9).

HOOFDSTUK 8

SITUERING, POSITIE EN ROLLEN VAN DE OCMW'S IN HET ARBEIDSMARKTBELEID

In dit hoofdstuk focussen we op de positie en rollen van de OCMW's in het arbeidsmarktbeleid. Uit het kwantitatief luik komt reeds naar voor dat diverse Openbare Centra hun opdracht in het tewerkstellingsbeleid ruimer zien dan de sociale verzekering van het cliënteel. Zo blijkt dat verschillende OCMW's reeds tijdens de periode van tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 op zoek gaan naar een mogelijke tewerkstelling of opleiding voor nadien. In dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in, mede door na te gaan welke troeven OCMW's hebben inzake de activering van hun cliënteel. Tevens wordt gepeild naar de opvattingen van de Openbare Centra aangaande de invoering van het Sociaal Impulsfonds, het tewerkstellingsconvenant en de omvorming van het OCMW tot een Sociaal Huis. Vooraf worden de cases kort gesitueerd en op een aantal objectieve kenmerken vergeleken.

1. Situering van de cases

We situeren de cases aan de hand van een aantal objectieve kenmerken (aantal inwoners in de gemeente, aantal bestaansminimumgerechtigden, etc.) en een beknopte historische schets van het arbeidsmarktbeleid in de betreffende Openbare Centra.

1.1 Tervuren: passief beleid (type 1)

Het OCMW van Tervuren werd geselecteerd als case met een eerder passief arbeidsmarktbeleid. Ondanks het feit dat het niet echt om een kleine gemeente gaat (het aantal inwoners op 1 januari 1997 bedroeg 20 159) en er in de loop van 1998 36 bestaansminimumgerechtigden een beroep deden op het OCMW, worden er weinig initiatieven genomen inzake de tewerkstelling van het cliënteel. Slechts voor 5 personen werden in 1998 stappen ondernomen naar de arbeidsmarkt.

De rol van het OCMW van Tervuren in het arbeidsmarktbeleid is beperkt tot het - eerder sporadisch - aanwenden van Artikel 60§7, en dit nog maar recent (sinds 1995-1996). Van andere tewerkstellingsmogelijkheden - met uitzondering van het

Integratiecontract - wordt momenteel geen gebruik gemaakt. Het arbeidsmarktbeleid is niet ingebed in de OCMW-organisatie; er zijn geen personeelsleden voor vrijgesteld, noch is er een tewerkstellingsdienst opgericht. De samenwerking met andere actoren in het tewerkstellingsveld beperkt zich tot doorverwijzing van cliënten naar de VDAB of het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap. Sporadisch worden cliënten ter beschikking gesteld aan derden in het kader van Artikel 60§7. Het OCMW neemt niet deel aan overlegfora, stuurgroepen of netwerken met andere actoren die actief zijn in het tewerkstellingsveld, mede doordat er binnen de gemeente geen derdenorganisaties actief zijn op het vlak van arbeidsmarktbeleid. Toch wordt een jaarlijks overleg met VDAB, vakbonden, etc. als wenselijk beschouwd.

De voornaamste verklaring voor dit eerder passief arbeidsmarktbeleid ligt in het feit dat er binnen het OCMW, en meer bepaald binnen de sociale dienst, een tekort is aan personeel om cliënten intensief te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Twee maatschappelijk werkers staan in voor alle vormen van dienstverlening van de sociale dienst. Hierdoor heeft men het gevoel vaak 'achter de feiten aan te hollen'. Deze onderbezetting is mede te verklaren door het feit dat Tervuren (nog) steeds aanzien werd (wordt) als een rijke gemeente, die geen nood heeft aan een sterk uitgebouwde sociale dienst. Ook de asielproblematiek die momenteel vrij acuut is in Tervuren en alle aandacht van de sociale dienst opeist, maakt dat arbeidsmarktbeleid op dit moment niet prioritair is.

In de toekomst wil men de mogelijkheden en het soort taken in het kader van Artikel 60§7 uitbreiden door samen te werken met de gemeente. Op die manier hoopt men cliënten te kunnen inschakelen in de bestaande gemeentelijke werkploegen inzake tuinaanleg, straatonderhoud, metsen, etc. Tevens wenst men de opvolging van het Integratiecontract -wat momenteel beperkt blijft tot het opvragen van sollicitatiebewijzen- beter uit te bouwen. Daarnaast zou men vanuit het beleidsniveau een zekere bedrijfscultuur willen inbrengen in de OCMW-organisatie, waarbij mogelijkheden worden voorzien inzake vorming en responsabilisering van het personeel, dynamisme om snel te kunnen inspelen op veranderingen, een meer effectieve en efficiënte beheersing van middelen, etc. Deze meer economisch gerichte rol ligt, aldus de voorzitter, evenwel niet voor de hand voor een OCMW.

1.2 Lille: recent conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 2)

Het OCMW van Lille, een kleine gemeente (14 704 inwoners), voert een recent eerder conservatief arbeidsmarktbeleid dat is ingebed in een intergemeentelijke tewerkstellingsdienst¹⁷ aangestuurd door het Openbaar Centrum van Herentals. In de loop van 1998 deden 35 bestaansminimumtrekkers een beroep op het

¹⁷ Volgende OCMW's maken er deel van uit: Lille, Herentals, Grobbendonk, Olen, Kasterlee, Herenthout en Vorselaar.

OCMW van Lille. Hiervan kwamen 21 personen in aanmerking voor een traject naar werk. Voor 18 personen werden daadwerkelijk stappen naar de arbeidsmarkt genomen.

Sinds het einde van de jaren '80 maakt men gebruik van Artikel 60§7, zei het aanvankelijk slechts sporadisch en occasioneel, zonder dat er een specifiek arbeidsmarktbeleid werd ontwikkeld. Het OCMW trad doorgaans op als werkgever. Met de oprichting van de intergemeentelijke tewerkstellingsdienst in 1997 werd het aantal tewerkstellingen in Artikel 60§7 uitgebreid, mede door de onderlinge uitwisseling van tewerkstellingsplaatsen tussen de Openbare Centra. Tevens wordt het arbeidsmarktbeleid sindsdien op een meer professionele manier aangepakt.

In de toekomst wil het OCMW de contacten met de privé-sector uitbreiden, met het oog op doorstroming van cliënten na Artikel 60§7. Tevens wenst men vanuit de tewerkstellingsdienst een werking inzake bemiddeling en opvolging van het cliënteel op te zetten.

1.3 Maldegem: lang conservatief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 3)

Maldegem werd als typevoorbeeld geselecteerd uit de OCMW's die reeds lang een eerder conservatief arbeidsmarktbeleid voeren dat niet is ingebed in de OCMW-organisatie. In deze middelgrote gemeente (21 841 inwoners) waren in de loop van 1998 72 cliënten gerechtigd op het bestaansminimum. Voor alle 12 personen die hiervan in aanmerking kwamen voor activering, werden stappen ondernomen naar de arbeidsmarkt. Het OCMW van Maldegem beschouwt sociale verzekering van het cliënteel als haar voornaamste rol in het arbeidsmarktbeleid. In dit verband maakt het OCMW reeds sinds 1979 gebruik van de mogelijkheden inzake Artikel 60§7. Nadien worden cliënten doorgaans doorverwezen naar de VDAB. Daarnaast maakt het OCMW gebruik van het Integratiecontract.

Het arbeidsmarktbeleid maakt deel uit van het takenpakket van de twee maatschappelijk werkers van de sociale dienst. Er werd geen aparte tewerkstellingsdienst opgericht. De samenwerking met andere actoren beperkt zich tot informele afspraken met private vzw's in functie van de opleiding van cliënten. Het OCMW maakt geen deel uit van overlegfora, stuurgroepen of netwerken inzake arbeidsmarktbeleid.

Wat de historiek van het arbeidsmarktbeleid betreft, werd door de respondent vermeld dat de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 in het verleden eerder beperkt was, zowel wat het aantal tewerkgestelden als het soort jobs betreft. Alleen diegenen die zonder intensieve begeleiding en vooropleiding bepaalde taken konden vervullen, werden tewerkgesteld. De plaats van tewerkstelling beperkte zich tot de eigen diensten van het OCMW (rusthuis, ...) en het soort

werk bestond voornamelijk uit poetsen. De laatste 2 à 3 jaar is hier evenwel verandering in gekomen: door samenwerkingsverbanden aan te gaan met de gemeente en diverse derdenorganisaties kon enerzijds het soort taken worden uitgebreid, waardoor er een meer gedifferentieerd beleid kan worden gevoerd afgestemd op de mogelijkheden van de cliënt. Anderzijds zorgt de mogelijkheid van terbeschikkingstelling voor meer tewerkstellingsplaatsen. Tevens worden opleidingsmogelijkheden voorzien voor de cliënten die niet dadelijk inzetbaar zijn.

1.4 Mortsel: lang conservatief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 4)

Het OCMW van Mortsel, een middelgrote gemeente met 25 370 inwoners, voert evenals het Openbare Centrum van Maldegem reeds lang een eerder conservatief arbeidsmarktbeleid. Sinds 1982 wordt gebruik gemaakt van Artikel 60§7. In tegenstelling tot het OCMW van Maldegem is het arbeidsmarktbeleid in Mortsel wel ingebed in de organisatiestructuur van het OCMW, met name door de oprichting van een tewerkstellingsdienst in 1997 die ondergebracht is bij de sociale dienst.

In de loop van 1998 deden 181 personen een beroep op het OCMW van Mortsel voor het bestaansminimum. Hiervan kwamen er 91 in potentieel in aanmerking voor begeleiding naar de arbeidsmarkt. Voor 80 personen werden daadwerkelijk stappen ondernomen naar de arbeidsmarkt. Hierbij werkt het OCMW samen met de gemeente, het PWA, private vzw's en - zei het in beperkte mate - met de interimsector. Het OCMW van Mortsel neemt tevens deel aan een kantonaal overleg met naburige OCMW's in het kader van KINA (Krisis Interventie Netwerk Antwerpen).

In het begin van de jaren '80 bleef het arbeidsmarktbeleid van het OCMW beperkt tot een aantal Artikel 60-ers die poetsten in de sociale dienst van het OCMW en een lokaal dienstencentrum. Vanaf het midden van de jaren '80 werd het soort taken uitgebreid met eenvoudige administratieve taken en verpleging. Tevens werd de samenwerking met externe actoren uitgebreid (gemeente, muziekacademie, kinderdagverblijf, etc.) waardoor het aanbod aan taken verder kon worden gedifferentieerd (logistieke hulp, tuinonderhoud, klussen, etc.). Met de komst van het Sociaal Impulsfonds kwam het arbeidsmarktbeleid in een stroomversnelling, in het bijzonder wat de professionalisering van de begeleiding betreft. Twee maatschappelijk werkers werden deeltijds vrijgesteld om zich bezig te houden met tewerkstelling, in het bijzonder in het kader van Artikel 60§7. Ook werd tewerkstelling als een apart beleidspunt in de doelstellingen van het OCMW ingebed.

In de toekomst wenst het OCMW van Mortsel het huidige arbeidsmarktbeleid te optimaliseren en zich tevens toe te leggen op de bemiddeling van cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt nadat de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 is afgelopen. Toch is het OCMW van Mortsel van mening dat een Openbare Cen-

trum niet de taak heeft om alle cliënten te begeleiden tot ze een job in de reguliere arbeidsmarkt gevonden hebben. Het OCMW dient in te staan voor de eerste fase van het traject, met name het motiveren, het aanleren van arbeidsattitudes en het sociaal verzekerd maken van de cliënten. Nadien moeten andere actoren, waaronder in het bijzonder de VDAB, de begeleiding naar de arbeidsmarkt over te nemen. In de toekomst wenst men dan ook de contacten met de VDAB verder uit te bouwen. In dit verband worden hoge verwachtingen gesteld in het tewerkstellingsconvenant, en meer bepaald het Plaatselijk Loket voor Tewerkstelling (PLOT).

1.5 Ledegem: recent actief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 5)

Het OCMW van Ledegem, een kleine gemeente met 9 349 inwoners, is nog maar recent bezig met arbeidsmarktbeleid. Vanuit de vaststelling dat de VDAB geen oplossing bracht voor de OCMW-clieënten, werd tewerkstellingsbeleid 3 jaar geleden op de begroting voorzien, waarbij extra financiële middelen werden gevraagd aan de gemeente. De middelen worden aangewend voor tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 (3 personen per jaar) en voor het begeleiden van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt door het aanbieden van beroepsopleiding (door kringloopcentrum) en algemene vorming (Centrum voor Levensvragen). Het arbeidsmarktbeleid is niet ingebed in de organisatie van het OCMW, maar maakt deel uit van het takenpakket van iedere maatschappelijk werker. In 1998 werd een extra personeelslid aangeworven dat zich toelegt op doelgroepenbeleid.

Ondanks de recentheid van het arbeidsmarktbeleid, kan gesteld worden dat het OCMW nu reeds een actief en innoverend beleid voert. Zo maakt het OCMW - naast Artikel 60§7 en het Integratiecontract - gebruik van WEP-plus, Gesco-WEP-plus en de Dienstenbaan. Tevens werd in 1998 m.b.v. middelen uit het Sociaal Impulsfonds en in samenwerking met de gemeente, de RVA en de VDAB een informatievergadering georganiseerd voor (potentiële) werkgevers. Het OCMW werkt tevens samen met het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap, private vzw's, vakbonden en de interimsector. Daarnaast neemt het OCMW deel aan het overleg dat in het kader van het tewerkstellingsconvenant plaatsvindt. In 1998 deden 65 bestaansminimumtrekkers een beroep op het OCMW. Hiervan kwamen er 36 in aanmerking voor activering naar de arbeidsmarkt; voor 24 personen werden stappen ondernomen.

1.6 Berlare: recent actief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 6)

Ook het OCMW van Berlare voert een recent actief arbeidsmarktbeleid, ondanks het feit dat het een kleinschalige landelijke gemeente is (13 374 inwoners) met relatief weinig tewerkstellingsmogelijkheden en een beperkt uitgebouwd openbaar vervoer. In tegenstelling tot Ledegem is het arbeidsmarktbeleid ingebed in de

organisatie van het OCMW: één personeelslid is voltijds bezig met tewerkstelling. Van de 20 personen die in 1998 in aanmerking kwamen voor activering, werden 12 personen daadwerkelijk begeleid naar de arbeidsmarkt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van Artikel 60§7, het Integratiecontract, WEP-plus, Gesco-WEP-plus, het Banenplan en tewerkstelling bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap. Tevens maakt het OCMW van Berlare, i.s.m. naburige Openbare Centra, deel uit van een TOK-project. De opleiding van het cliënteel gebeurt gedeeltelijk door het OCMW zelf, daarnaast wordt samengewerkt met Vokans en de VDAB. Ook worden cliënten ingeschakeld in de IBO (Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming).

Het OCMW van Berlare is betrokken bij een brede waaier aan samenwerkingsverbanden. Naast de reeds aangehaalde actoren (andere OCMW's, VDAB, Vokans, PWA) wordt samengewerkt met de RVA, vakbonden (voor administratieve aangelegenheden), de interimsector (in het kader van het Vlaams Interim Brug-project) en privé-bedrijven (in functie van het actief benaderen van werkgevers). Tevens neemt het OCMW deel aan overleg met de plaatselijke interimkantoren en maakt het deel uit van de stuurgroep van een leer-werkplaats.

Het arbeidsmarktbeleid is in het OCMW van Berlare voornamelijk de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. Een eerste stap was de start van een TOK-project in 1993, waardoor het aantal personen tewerkgesteld in het kader van Artikel 60§7 kon worden uitgebreid en meer intensief begeleid. Vanuit de vaststelling dat een aantal cliënten bij het OCMW kwamen aankloppen doordat ze bij de VDAB uit de boot vielen en het feit dat diverse OCMW-clieñten aan het OCMW vroegen om verdere begeleiding naar de arbeidsmarkt na Artikel 60§7, besloot het Openbare Centrum van Berlare om ook initiatieven inzake arbeidsbemiddeling te nemen. In 1997 werd hiervoor een aanvraag ingediend bij vzw TOK, waardoor het OCMW jaarlijks ESF-middelen krijgt voor het bemiddelen van cliënten naar de arbeidsmarkt. Om wettelijk in orde te zijn werd het OCMW in 1998 erkend als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling.

Naar de toekomst toe wil het OCMW van Berlare de contacten met de bedrijven verder uitbouwen. Dit is echter zeer arbeidsintensief en momenteel ontbreekt het aan stimuli om de bedrijven over de brug te halen om ook OCMW-clieñten te werk te stellen.

1.7 Oostkamp: lang actief beleid, niet ingebed in de OCMW-organisatie (type 7)

Het OCMW van Oostkamp voert reeds lang een actief arbeidsmarktbeleid. Zo maakt het OCMW sinds 1980 gebruik van Artikel 60§7. Aanvankelijk betrof het louter interne tewerkstelling (poetsdienst), momenteel worden cliënten tevens ter beschikking gesteld van de gemeente en diverse lokale vzw's (kringloopcentra,

Loca Labora). Daarnaast wordt aan cliënten onder de 25 jaar een Integratiecontract aangeboden, is een cliënt tewerkgesteld in een Dienstenbaan en werken diverse cliënten bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap. Sinds dit jaar maakt men ook gebruik van Artikel 61. Tevens is een cliënt ingeschakeld in een Brugproject. Voor de opleiding van de cliënten doet het OCMW van Oostkamp een beroep op de VDAB en derdenorganisaties (waaronder Loca Labora). Het OCMW werkt tevens samen met de interimsector en privé-bedrijven, is erkend als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling en maakt deel uit van het plaatselijk ESF-consortium. Bovendien maakt het hoofd van de sociale dienst als adviseur deel uit van de beheerraad van het PWA. In de toekomst zal hij tevens de SIF-Stuurgroep voorzitten.

In de loop van 1998 ontvingen 79 personen in Oostkamp het bestaansminimum. Hiervan kwamen slechts 10 personen potentieel in aanmerking voor activering, waarvoor tevens stappen werden ondernomen naar de arbeidsmarkt. Voor de overige cliënten is het OCMW van oordeel dat ze (nog) niet in te schakelen zijn in de arbeidsmarkt omwille van gezondheids-, familiale en andere problemen.

Ondanks het actief gevoerde arbeidsmarktbeleid is dit beleid niet ingebed in de organisatie van het OCMW, maar vormt het een onderdeel van het takenpakket van iedere maatschappelijk werker (1 voltijds en 3 deeltijds tewerkgestelden). Dit heeft grotendeels te maken met de kleinschaligheid van het OCMW. In de toekomst wordt evenwel een bijkomend personeelslid aangeworven dat zich zal specialiseren in het domein 'tewerkstelling'. Tevens wenst het OCMW een arbeidszorgproject op te starten voor de restgroep van cliënten die niet of niet meer in te schakelen zijn in de reguliere arbeidsmarkt (personen met een ziekte- of invaliditeitsuitkering, ...).

1.8 Genk: lang actief beleid, ingebed in de OCMW-organisatie (type 8)

Het OCMW van Genk werd geselecteerd als typevoorbeeld van een OCMW dat reeds een lange traditie heeft inzake arbeidsmarktbeleid en dat actief inspeelt op de nieuwe mogelijkheden die zich aandienen. Zo maakt het OCMW reeds van in de jaren '70 gebruik van Artikel 60§7. Daarnaast worden de diverse tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen die openstaan voor OCMW-clieënten aangewend en wordt er samengewerkt met de verschillende actoren die betrokken zijn bij het lokaal arbeidsmarktbeleid. Zo maakt het OCMW deel uit van het Netwerk Genk, een samenwerkingsverband tussen de lokale actoren op het vlak van opleiding en tewerkstelling. Daarnaast is het OCMW betrokken bij een intergemeentelijk TOK-project (i.s.m. de OCMW's van As, Opglabbeek en Zutendaal), het overleg dat in het kader van het tewerkstellingsconvenant, het Sociaal Impulsfonds, het PWA en het Streekplatform wordt gevoerd.

Het tewerkstellingsbeleid is ingebed in een aparte tewerkstellingsdienst die bestaat uit 1 teamcoördinator, 1 projectontwikkelaar, 3 trajectbegeleiders waarvan één deeltijds tewerkgesteld is in de OCMW's uit omliggende gemeenten, 1 maatschappelijk werker die op de personeelsdienst werkt en 1 bediende. Samen vormen zij het 'Team Tema' dat zich toelegt op tewerkstelling en maatschappelijk activering. In de loop van 1998 werden voor 321 cliënten stappen ondernomen met het oog op hun integratie in de arbeidsmarkt.

De historiek van het arbeidsmarktbeleid in het OCMW van Genk begint reeds in de jaren '60 met de oprichting van de sociale dienst. In het begin van de jaren '80 werd een sprong voorwaarts gemaakt doordat binnen de sociale dienst het accent werd gelegd op tewerkstelling. Omstreeks 1984 werd een soort puntensysteem ingevoerd waardoor cliënten een bepaalde plaats kregen op een wachtlijst van te activeren personen. In de helft van de jaren '80 nam het aantal steuntrekkers plots fors toe, mede t.g.v. de mijnsluiting. Positief was dat er extra financiële middelen vrijkwamen in het kader van de reconversie van het mijngebied. Het OCMW van Genk trachtte zoveel mogelijk cliënten in te schakelen in de initiatieven die door derdenorganisaties werden ontwikkeld inzake tewerkstelling en opleiding. In 1988 kreeg het OCMW een extra personeelslid dat werd aangesteld als projectontwikkelaar. Hiermee werd de basis van de in 1998 opgerichte tewerkstellingsdienst gelegd.

Momenteel draait het tewerkstellingsbeleid op volle toeren en worden er geen bijkomende initiatieven gepland. Wel wenst men in de toekomst de contacten met het bedrijfsleven uit te breiden, met het oog op de doorstroming van het cliënteel naar de reguliere arbeidsmarkt. Tevens wil het OCMW het aspect tewerkstelling dat nu een tweedelijnsfunctie van de sociale dienst is, organisatorisch verzelfstandigen en op het zelfde niveau brengen als de eerstelijnsdienstverlening.

1.9 Vergelijking op basis van kenmerken uit de enquête

Onderstaande tabel vat de 8 cases samen volgens een aantal kenmerken uit de schriftelijke enquête.

Tabel 8.1 De geselecteerde OCMW's onderling vergeleken op een aantal kenmerken

OCMW	Tervuren	Lille	Maldegem	Mortsel	Ledelegem	Berlare	Oostkamp	Genk
Type	1	2	3	4	5	6	7	8
Traditie	-	-	+	+	-	-	+	+
Innovierend	-	-	-	-	+	+	+	+
Ingebied	-	+	-	+	-	+	-	+
Aantal inwoners (01/01/1997)	20 159	14 704	21 841	25 370	9 349	13 374	21 078	62 336
Aantal BM-gerechtigden in de loop van 1998	36	35	72	181	65	?	79	344
Aantal potentieel te activeren BM-gerechtigden in de loop van 1998	10	21	12	91	36	20	10	?
Aantal cliënten waarvoor in 1998 stappen werden ondernomen	5	18	12	80	24	12	10	321
Provincie	Vlaams-Brabant	Antwerpen	Oost-Vlaanderen	Antwerpen	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen	Limburg
Samenwerking met:								
- ander(e) OCMW ('s)	-	+	-	+	-	+	-	+
- VDAB	+	+	-	+	+	+	+	+
- PWA	+	+	-	+	+	+	+	+
- Private vzw's	-	-	+	+	+	+	+	+
- Interimsector	-	-	-	+	+	+	+	+
- Privé-bedrijven	-	-	-	-	-	+	+	+

2. Positie en rollen van de OCMW's in het arbeidsmarktbeleid

In deze paragraaf zoomen we in op de positie die de OCMW's hebben in het arbeidsmarktbeleid en welke rollen ze daarin vervullen. Aspecten die aan bod komen zijn: hoe prioritair is tewerkstelling binnen het globale OCMW-beleid? Welke rollen vervult het OCMW in het arbeidsmarktbeleid? Wat zijn de sterke punten van het OCMW inzake dit beleid? Hoe staat men tegenover enkele recente beleidsinitiatieven (het SIF, het tewerkstellingsconvenant en het OCMW als een Sociaal Huis)? Dient een apart beleid ten aanzien van OCMW-cliënten te worden ontwikkeld? Is er nood aan een gedifferentieerd beleid naargelang schaalgrootte en hoe staat men tegenover een integratie van het OCMW en de sociale dienst van de gemeente?

2.1 Hoe prioritair is tewerkstelling binnen het globale OCMW-beleid?

In het vorige hoofdstuk werd reeds aangegeven dat Openbare Centra op verschillende beleidsterreinen actief zijn. Arbeidsmarktbeleid is er slechts één aspect van. In wat volgt gaan we na welke plaats tewerkstelling op de beleidsagenda van het OCMW krijgt.

- In het OCMW van Genk staat het thema tewerkstelling momenteel minder prioritair op de agenda dan in het verleden, niet omdat het als minder belangrijk wordt geacht - integendeel - maar wel omdat, dankzij de oprichting van de tewerkstellingsdienst en de aanwerving van bijkomende personeelsleden, het arbeidsmarktbeleid op volle snelheid draait en er momenteel geen nood is aan bijsturing of bijkomende initiatieven.
- In Tervuren wordt arbeidsmarktbeleid zowel door de sociale dienst als vanuit de OCMW-raad als zeer belangrijk omschreven, mede met het oog op het verwerven van een zelfstandig inkomen. Gebrek aan personeel belet evenwel dat er momenteel veel initiatieven inzake tewerkstelling worden genomen.
- In het OCMW van Lille wint het arbeidsmarktbeleid, en in het bijzonder tewerkstelling via Artikel 60§7, steeds meer aan belang. Zowel de secretaris als de maatschappelijk werker die betrokken is bij het tewerkstellingsbeleid zijn er van overtuigd dat tewerkstelling doorgaans de beste oplossing is voor diverse problemen waarmee OCMW-cliënten worden geconfronteerd (financieel, zelfbewustzijn, opbouwen van ervaring met het oog op reguliere tewerkstelling, etc.). Tevens is het ook voor het OCMW financieel interessant dat zoveel mogelijk cliënten tewerkgesteld worden. Hierdoor wordt immers de lijst van bestaansminimumgerechtigden korter. Er wordt evenwel opgemerkt dat, hoewel arbeid vaak een 'ingangspoort' is om aan andere problemen te werken, het voor een aantal cliënten tevens de oorzaak is van diverse problemen (psychische, lichamelijke, etc.). Tewerkstelling is niet voor iedere cliënt de beste oplossing.
- In Mortsel is tewerkstelling sinds de invoering van het Sociaal Impulsfonds als een apart punt in het OCMW-beleid opgenomen. Het belang van arbeidsmarktbeleid komt onder

meer tot uiting door het feit dat het grootste deel van de SIF-middelen aan tewerkstelling wordt besteed (loonkost Artikel 60-ers, begeleiding en vorming). Zowel het Bijzonder Comité van de Sociale Dienst als de maatschappelijk werkers beschouwen tewerkstelling voor de meeste cliënten als het belangrijkste instrument, om uit de situatie van bestaansminimumgerechtigde te komen, maar ook om het leven te structureren, de financiële positie te verbeteren en in orde te zijn met de sociale zekerheid. Dit neemt evenwel niet weg dat voorafgaand aan tewerkstelling doorgaans een oplossing moet gezocht worden voor andere problemen.

- Ook in het OCMW van Ledegem is arbeidsmarktbeleid één van de belangrijkste beleidsprioriteiten, mede vanuit de ervaring dat bestaansminimumgerechtigden doorgaans niet in aanmerking komen voor de opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven van de VDAB, evenals voor tewerkstelling in de private sector. Het OCMW besloot daarom een 3-tal jaar geleden zelf een aantal initiatieven inzake tewerkstelling te ontwikkelen. Ook het financiële aspect voor het OCMW is een belangrijke factor. Toch wordt door de maatschappelijk werkers de opmerking gemaakt dat arbeid niet 'allesoverheersend' mag worden. De cliënten moeten er klaar voor zijn wil men de tewerkstelling succesvol laten verlopen. Dit moet individueel bekeken worden.
- In het OCMW van Berlare komt arbeidsmarktbeleid op de tweede plaats; het verbeteren van bestaande woningen staat momenteel boven aan de beleidsagenda. Er wordt van uitgegaan dat het OCMW niet louter als 'geldschieder' dient te fungeren, maar dat het tevens een rol als werkgever heeft. Bovendien wordt het OCMW regelmatig geconfronteerd met personen die werk komen vragen.
- In het OCMW van Oostkamp wordt tewerkstelling zowel vanuit de Raad als vanuit het beleidsuitvoerende niveau beschouwd als een belangrijk - zonet het belangrijkste middel - in de strijd tegen kansarmoede, zowel met het oog op het verwerven van een inkomen als naar zingeving toe. Ook hier wordt vanuit het uitvoerende niveau toegevoegd dat voorafgaand aan tewerkstelling vaak een aantal andere problemen dienen opgelost, bijvoorbeeld inzake huisvesting.
- In het OCMW van Maldegem beschouwt de OCMW-raad tewerkstelling van OCMW-clianten, in het bijzonder in het kader van Artikel 60§7, belangrijk vanuit twee overwegingen: enerzijds worden cliënten hierdoor geïntegreerd in de sociale zekerheid en anderzijds is het een belangrijke stap naar tewerkstelling in het reguliere circuit. Ook vanuit het beleidsuitvoerende niveau wordt tewerkstelling als prioritair beschouwd, zei het uitsluitend voor deze cliënten die arbeidsgeschikt zijn.

Uit het bovenstaande kunnen we besluiten dat tewerkstelling van het cliënteel door de onderzochte OCMW's als een zeer belangrijke taak wordt beschouwd. Hierbij spelen enerzijds cliëntgebonden factoren een rol, waaronder de tewerkstelling als middel tot maatschappelijke integratie, het vergroten van het zelfbewustzijn, het aanbieden van een zinvolle tijdsbesteding, het verwerven van een

zelfstandig inkomen en het in orde komen met de sociale zekerheid. Anderzijds spelen ook financiële overwegingen voor het OCMW mee.

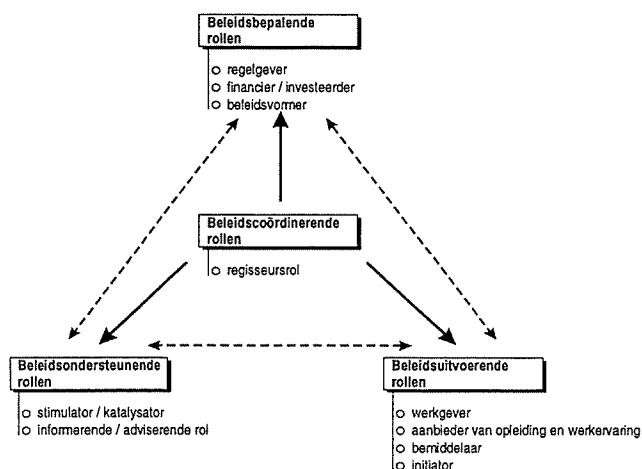
Ondanks de belangrijke plaats die tewerkstelling inneemt in het OCMW-beleid, wordt er - voornamelijk door de maatschappelijk werkers - meermaals op gewezen dat het ook geen dogma mag worden dat gaat primeren op of in de plaats komen van de andere taken van het OCMW. Evenmin mag tewerkstelling beschouwd worden als dé oplossing voor alle problemen van de cliënten, die vaak multi-aspectueel zijn. Bovendien zijn diverse maatschappelijk werkers van oordeel dat bepaalde cliënten niet (meer) in aanmerking komen voor de arbeidsmarkt, vanwege gezondheidsproblemen (fysiek en/of psychisch), gebrek aan arbeidsattitudes, e.d.

2.2 Rollen die de OCMW's vervullen of wensen te vervullen in het arbeidsmarktbeleid: een overzicht

In een vroeger onderzoek (Sannen, Janssens & Struyven, 1999) werd een typologie van rollen opgesteld die gemeenten kunnen vervullen in het arbeidsmarktbeleid. Deze typologie gebruiken we als basis voor de analyse van de rollen die OCMW's vervullen of wensen te vervullen. Specifiek voor de OCMW's is hun functie als uitkeringsinstantie, naast hun functie als arbeidsreïntegratiedienst. Globaal genomen onderscheiden we vier categorieën van rollen:

1. Beleidsbepalende rollen houden verband met het uittekenen van de beleidslijnen voor een lokaal arbeidsmarktbeleid. Het gaat meer bepaald om de lokale overheid als regelgever, als financier/investeerder en als beleidsvormer. Het doel is te komen tot een geïntegreerde lokale beleidsvisie en -aanpak.
2. Beleidsondersteunende rollen houden verband met het creëren van voorwaarden, het verstrekken van informatie en advies en het geven van stimulansen opdat het lokaal arbeidsmarktbeleid (of bepaalde aspecten hiervan) vorm zou krijgen. Rollen die hierbij kunnen worden onderscheiden: de lokale overheid als stimulator/katalysator en als informatieverstrekker/adviseur.
3. Beleidscoördinerende rollen omvatten de verschillende types van de registratie-rol, die de centrale positie inneemt in het lokaal arbeidsmarktbeleid.
4. Beleidsuitvoerende rollen tot slot houden, zoals de term aangeeft, verband met de mate waarin lokale overheden zelf instaan voor de uitvoering van bepaalde aspecten van het lokaal arbeidsmarktbeleid. Lokale overheden kunnen hierbij optreden als werkgever, als aanbieder van opleiding, begeleiding en werker-variant, als bemiddelaar en als initiator.

In onderstaand schema vatten we de typologie samen.



Schema 8.1 Typologie van rollen voor lokale overheden

Ook uit de bestudeerde cases komt een variëteit aan vervulde rollen naar voor.

- Uit de situering van de cases kan worden afgeleid dat in het OCMW van Tervuren de rollen inzake arbeidsmarktbeleid beperkt blijven tot het aanbieden en opvolgen van een Integratiecontract aan jongeren beneden de 25 jaar en het sociaal verzekerd maken van cliënten via Artikel 60§7, hetzij door zelf op te treden als werkgever (bv. in het rusthuis van het OCMW), hetzij door cliënten ter beschikking te stellen aan derdenorganisaties (bv. SPIT). Via samenwerking met de gemeente zal worden getracht de mogelijkheden inzake Artikel 60§7 uit te breiden.
- Ook de OCMW's van Lille, Maldegem en Morstel beschouwen sociale verzekering van het cliënteel als hun voornaamste rol in het arbeidsmarktbeleid. Initiatieven m.b.t. opvolging en doorstroming van het cliënteel naar de reguliere arbeidsmarkt worden in Lille opgenomen door de intergemeentelijke tewerkstellingsdienst. Het OCMW van Morsel wenst zich in de toekomst tevens meer toe te leggen op de bemiddelingsrol.
- Het OCMW van Ledegem neemt een brede waaier aan rollen op. Naast de rol van werkgever in het kader van Artikel 60§7 en als reguliere werkgever, biedt het OCMW werkervaring aan (WEP+). Tevens treedt het Openbaar Centrum op als bemiddelaar, bijvoorbeeld door actief te zoeken naar een reguliere job voor personen waarvoor de termijn van WEP+ afloopt. Via het forum dat werd opgericht in het kader van het tewerkstellingsconvenant - waarbij het OCMW een belangrijke katalyserende rol vervulde - tracht het OCMW ook andere actoren te stimuleren om initiatieven te nemen naar OCMW-cliënten. Tevens neemt het Openbaar Centrum i.s.m. andere lokale actoren een belangrijke informerende en adviserende rol op, mede door het geven van informatiesessies aan (poten-

tiële) werkgevers. Via haar betrokkenheid in de tewerkstellingscel en het tewerkstellingsforum neemt het OCMW van Ledegem tevens gedeeltelijk een regisseursrol op. Tot slot fungeert het OCMW in zekere zin als beleidsvormer in het kader van het Sociaal Impulsfonds

- Het OCMW van Berlare neemt een actieve bemiddelingsrol op, waarbij men op zoek gaat naar een gepaste job voor cliënten na Artikel 60§7 en voor personen die niet direct door de VDAB kunnen bemiddeld worden. Vanuit de OCMW-Raad worden er op dit moment geen bijkomende doelstellingen inzake arbeidsmarktbeleid geformuleerd. Wel wenst men de contacten met de bedrijven uit de buurt uit te breiden.
- Het OCMW van Oostkamp treedt reeds sinds 1980 op als werkgever in het kader van Artikel 60§7. De erkenning als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling geeft aan dat initiatieven inzake bemiddeling naar de reguliere arbeidsmarkt worden genomen. Ook op beleidsbepalend niveau engageert het OCMW zich, met name door de deelname aan het plaatselijk ESF-consortium, de beheerraad van het PWA en de SIF-Stuurgroep.
- Ook het OCMW van Genk vervult een brede waaier aan rollen in het arbeidsmarktbeleid. Op beleidsuitvoerend niveau treedt het OCMW op als werkgever, zowel in het kader van de sociale activering van het cliënteel als op het moment dat cliënten sociaal verzekerd zijn. Het OCMW kiest er bovendien resoluut voor om het arbeidsmarktbeleid niet volledig naar zich toe te trekken, maar zich enkel te richten naar personen die elders 'door de mazen van het net vallen'. Hierbij tracht men in de mate van het mogelijke de OCMW-clieñten mee in te schakelen in projecten die door andere lokale actoren worden opgezet, mede om te vermijden dat er een duaal beleid wordt ontwikkeld. Door de doelgroep van OCMW-clieñten bij andere actoren onder de aandacht te brengen en te houden vervult het OCMW een stimulerende rol. Op beleidsbepalend niveau maakt het OCMW deel uit van diverse netwerken en overlegfora (bv. Netwerk Genk, overleg in het kader van het tewerkstellingsconvenant, overleg in het kader van het SIF, het Streekplatform).

We stellen vast dat de rollen en doelstellingen die OCMW's opnemen in het arbeidsmarktbeleid zeer divers zijn en variëren van het louter sociaal verzekerd maken van het cliënteel (door hetzij zelf als werkgever op te treden, hetzij cliënten ter beschikking te stellen aan derden), tot het actief benaderen van werkgevers met het oog op doorstroming van de cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt. Deze rollen situeren zich op het beleidsuitvoerend niveau. Daarnaast nemen een aantal OCMW's beleidsbepalende rollen op, bijvoorbeeld door in het kader van het Sociaal Impulsfonds een arbeidsmarktbeleid uit te tekenen. Ook worden beleidsondersteunende rollen vervuld, bijvoorbeeld via het verstrekken van informatie aan werkgevers m.b.t. de bestaande tewerkstellingsmaatregelen. Tot slot is er de mogelijkheid om het lokaal tewerkstellingsbeleid (mee) te coördineren door het opnemen van de regisseursrol. In onderstaande tabel vatten we de rollen die de onderzochte OCMW's in het arbeidsmarktbeleid vervullen samen. Het betreft een overzicht van de rollen zoals meegedeeld door de respondenten.

Tabel 8.2 Feitelijkheid

	Tervuren	Lille	Maldegem	Mortsel	Ledelegem	Berlare	Oostkamp	Genk
A. Beleidsbepalende rollen								
1. Regelgever								
2. Financier/investeerder				X	X		X	X
3. Beleidsvormer	X							
B. Beleidsuitvoerende rollen								
4a. Werkgever in het kader van sociale verzekering	X	X	X	X	X	X	X	X
4b. Werkgever wanneer cliënten reeds sociaal verzekerd zijn				X	X	X	X	X
5a. Aanbieder van opleiding								
5b. Aanbieder van werkervaring (WEP-plus)					X	X		
6. Bemiddelaar					X	X	X	X
7. Initiator								
C. Beleidsondersteunende rollen								
8. Stimulator/katalysator					X			X
9. Informerende/adviserende rol					X			
D. Beleidscoördinerende rollen								
10. Regisseursrol					X		X	X

2.3 Sterkten van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid

OCMW-cliënten hebben doorgaans een specifieke achterstand op de arbeidsmarkt die meer is dan een gebrek aan opleiding of vorming: vaak beheersen ook psychosociale problemen het leven van de cliënt (OCMW-Focus, nr. 12, 1998). Deze problemen vragen een specifieke aanpak. OCMW's hebben in dit verband verschillende troeven waarover andere actoren in het tewerkstellingsveld niet of slechts in minder mate beschikken. Volgende aspecten worden door de respondenten aangegeven:

- Een eerste belangrijke troef is de kennis die het OCMW heeft over de cliënt, niet alleen wat het arbeidsverleden betreft, maar ook aangaande de financiële situatie, gezondheid, gezinssituatie, etc. Dit is mede het gevolg van het feit dat het OCMW een cliënt integraal benadert, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende domeinen waarop zich problemen kunnen voordoen. Deze integrale benadering leidt er tevens toe dat het OCMW doorgaans een sterke vertrouwensrelatie heeft met de cliënt, wat van belang is met het oog op het nemen van verdere initiatieven inzake tewerkstelling. Hierdoor zijn de Openbare Centra beter dan wie ook geplaatst om een traject op maat van de cliënt uit te stippelen.
- Tevens zijn maatschappelijk werkers van een OCMW goed geplaatst om cliënten intensief te begeleiden naar de arbeidsmarkt, rekening houdend met de individuele situatie van de cliënt. Andere actoren zoals de VDAB en private opleidingsinstellingen spitsen zich voornamelijk toe op de vormings- en opleidingsachterstand van een cliënt, waarbij er voor een meer persoonlijke begeleiding van de cliënt op andere probleemaspecten doorgaans minder ruimte is. Aangezien OCMW-cliënten echter gekenmerkt worden door een achterstelling op verschillende gebieden (bv. gezondheid, huisvesting) kan men het integrale karakter van de hulpverlening zelfs als een noodzakelijke voorwaarde beschouwen voor een succesvolle begeleiding naar de arbeidsmarkt. Arbeids(re)integratie bij deze doelgroep kan niet zonder een integrale benadering én de mogelijkheden om een brede waaier aan hulpverlening aan te bieden (sociale begeleiding). Omgekeerd is arbeidsreïntegratie vaak een instrument om de maatschappelijke reïntegratie te bekomen of te consolideren.
- Andere troeven van het OCMW zijn de ervaring met het werken met de doelgroep, kunnen beschikken over speciaal voor de doelgroep ontwikkelde methodieken (maat zorg en maatwerk) evenals instrumenten om de sociale én de arbeidsreïntegratie te realiseren. Tevens is het OCMW de kleinste organisatorische eenheid waarbinnen de sociale begeleiding (het algemeen maatschappelijk werk) afgestemd kan worden op of gecoördineerd kan worden met de trajectbegeleiding.

- Een laatste pluspunt houdt verband met de rol van het OCMW als werkgever, in het bijzonder in het kader van Artikel 60§7. Zo kan het OCMW doorgaans soepeler en flexibeler optreden t.a.v. cliënten in vergelijking met privé-bedrijven (bv. inzake uurregeling, minder snel sanctioneren bij ongewettigde afwezigheid). Het betreft bovendien tewerkstelling dicht bij huis, wat als een belangrijk pluspunt wordt beschouwd. In kleinere gemeenten kent het OCMW bovendien vaak de lokale werkgevers persoonlijk, wat een belangrijke troef is bij externe tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 of Artikel 61 en met het oog op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.

2.4 Implicaties van en opvattingen over enkele bredere beleidsaspecten voor het arbeidsmarktbeleid van het OCMW

De afgelopen jaren zijn door de centrale overheden diverse vernieuwingen doorgevoerd die een impact hebben of kunnen hebben op het arbeidsmarktbeleid van de OCMW's. De belangrijkste vernieuwingen zijn de invoering van het tewerkstellingsconvenant, het ontstaan van het Sociaal Impulsfonds en de omvorming van het OCMW tot een 'Sociaal Huis' zoals opgenomen in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord. Er wordt nagegaan hoe de respondenten tegenover deze recente beleidsontwikkelingen staan en wat mogelijke implicaties zij voor het arbeidsmarktbeleid van het OCMW. Tevens geven we de opvattingen van de respondenten weer betreffende een aantal aspecten die eerder zijdelings te maken hebben met arbeidsmarktbeleid, zoals de schaalgrootte en de integratie van het OCMW met de gemeentelijke sociale dienst.

2.4.1 Het tewerkstellingsconvenant¹⁸

Tijdens de vorige legislatuur werd de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse steden en gemeenten om een convenant af te sluiten met de Vlaamse en federale overheid, de VDAB en de RVA. Ook andere actoren (bv. het OCMW en lokale derdenorganisaties) kunnen in het convenant opgenomen worden. Tevens bestaat de mogelijkheid om met een aantal gemeenten samen een clusterconvenant af te sluiten. Het partnership moet fungeren als middel en impuls om tot betere afstemming te komen tussen de actoren die bij de integratie van moeilijke doelgroepen in de arbeidsmarkt betrokken zijn zodat er een geïntegreerde en gestructureerde aanpak van de lokale werkloosheidsproblematiek ontstaat. Het convenant voorziet 3 instrumenten, met name de uitbouw van een Plaatselijk Loket voor Tewerkstelling, het oprichten van een tewerkstellingsforum en een netwerk tussen de verschillende actoren.

¹⁸ Op het moment van de bevraging is het nieuwe concept 'Lokale Werkwinkels' nog niet gelanceerd.

In wat volgt gaan we na hoe de OCMW's het convenant beoordelen en wat ze ervan verwachten voor de organisatie van hun eigen tewerkstellingsbeleid. Aan de respondenten werd de vraag gesteld of er in hun gemeenten al dan niet een tewerkstellingsconvenant werd afgesloten, welke positie het OCMW hierin inneemt en wat de meerwaarde van een dergelijk convenant voor het OCMW is of kan zijn. Van de onderzochte cases is op dit moment in Ledegem, Oostkamp en Genk een tewerkstellingsconvenant ondertekend.

a. Positie van en meerwaarde voor het OCMW

In Ledegem nam het OCMW een belangrijke stimulerende rol bij de invoering van het convenant. Dit werd mee ingegeven vanuit de nood aan een betere samenwerking tussen het OCMW, de VDAB, de RVA/PWA en het schepencollege, om op die manier meer cliënten uit de bijstand te krijgen. Samenwerking heeft immers als voordeel dat ook andere actoren aandacht hebben voor de doelgroep van OCMW-clianten en dat men vraag en aanbod beter op elkaar kan afstemmen. Het OCMW ervaart evenwel dat de VDAB nog niet zo 'thuis is' in de doelgroep van OCMW-clianten, doordat de VDAB in het verleden geen initiatieven ontwikkelde voor deze doelgroep. Dit wordt door de respondent verklaard door het feit dat de VDAB OCMW-clianten niet kan 'schrappen van de lijst' indien ze bemiddeld worden naar de arbeidsmarkt, vermits het geen officieel geregistreerde werklozen betreft.

In Oostkamp werd het Plaatselijk Loket Tewerkstelling (PLOT) in juni 1999 ingehuldigd, het tewerkstellingsforum wordt nog uitgewerkt. Het OCMW staat zeer positief tegenover het loket: het is een ideale centrale plaats om de verschillende actoren die betrokken zijn bij het lokaal tewerkstellingsbeleid samen te brengen, wat leidt tot een vlottere doorverwijzing van cliënten. Daarnaast maakt het een beter overleg tussen de verschillende partners mogelijk. Via het PLOT kreeg het OCMW tevens een beter zicht op de verschillende vormen van dienstverlening die door de VDAB worden aangeboden.

In Genk zijn de partners elkaar nog 'aan het zoeken'. Men verwacht van het convenant evenwel geen echte meerwaarde voor het OCMW. Momenteel zijn het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap en de VDAB reeds 'onder hetzelfde dak' gehuisvest en is er reeds een sterk uitgebouwd netwerk (Netwerk Genk) tussen de actoren betrokken bij het lokaal arbeidsmarktbeleid.

Ook de Openbare Centra uit gemeenten waar nog geen convenant werd afgesloten, zien hierin een meerwaarde voor het arbeidsmarktbeleid van het OCMW. Vooral ten aanzien van het loket zijn de verwachtingen hoog gespannen:

- In het bijzonder de OCMW's uit gemeenten waar geen VDAB-kantoor gevestigd is, zien in het plaatselijk loket als belangrijkste voordeel dat het OCMW dan een concreet aanspreekpunt heeft bij de VDAB. Dit kan zeer drempel-

verlagend werken voor de cliënten doordat men zich niet meer dient te verplaatsen naar een andere gemeente en doordat cliënten kunnen doorverwezen worden naar een concrete persoon bij de VDAB.

- Ook zijn de Openbare Centra van mening dat een dergelijk loket de informele contacten tussen organisaties (bv. OCMW en VDAB) zal bevorderen, wat de doorverwijzing van cliënten vergemakkelijkt.

b. Randvoorwaarden

Wil het tewerkstellingsconvenant een meerwaarde hebben voor het OCMW, dienen evenwel een aantal randvoorwaarden te worden vervuld. Volgende aspecten worden door de respondenten aangegeven:

- Het OCMW dient als een volwaardige partner bij de verschillende deelaspecten van het convenant (loket, forum, netwerk) te worden betrokken.
- Tevens dient de VDAB meer cliëntgericht in plaats van organisatiegericht te werken.
- Ook moet er een goede verstandhouding zijn tussen de verschillende actoren, wil de samenwerking succesvol verlopen.
- Om te vermijden dat de Openbare Centra vroegtijdig afhaken, moet tevens vermeden worden dat het tewerkstellingsforum de vorm aanneemt van theoretische discussies die ver van de concrete problemen van het OCMW en het cliënteel afstaan.
- In kleine gemeenten dient de mogelijkheid van het afsluiten van een clusterconvenant tussen gemeenten te worden gestimuleerd. De OCMW's suggereren het invoeren van een 'zitdag' in de betrokken gemeenten, waardoor het loket alsnog gemeentelijk kan worden georganiseerd.

2.4.2 Het Sociaal Impulsfonds

Aan de OCMW's werd de vraag voorgelegd of het ontstaan van het Sociaal Impulsfonds in 1996 gevolgen had voor het arbeidsmarktbeleid in het OCMW, zowel wat het werken met resultaatsverbintenissen betreft, als aangaande de relatie tussen het OCMW en de gemeente, vermits men gezamenlijk een SIF-beleidsplan moet indienen.

a. Werken met resultaatsverbintenissen

Het werken met resultaatsverbintenissen wordt zowel vanuit het beleidsniveau (de OCMW-Raad) als vanuit het uitvoerend niveau (de maatschappelijk werkers) als positief omschreven, ook in functie van het arbeidsmarktbeleid:

- Het dwingt OCMW's om na te denken over welke richting men met het arbeidsmarktbeleid wil uitgaan. Dit vergt een duidelijke visieontwikkeling en het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen, vermits een meerjarenplan-

ning dient te worden opgesteld. De inspanningen zijn tevens minder vrijblijvend.

- Ook het werken met een zekere timing en fasering wordt als positief omschreven. Hierdoor wordt vermeden dat bepaalde zaken blijven liggen. Van belang is evenwel dat het beleidsplan realistisch wordt opgesteld, rekening houdend met de doelgroep waarmee het OCMW werkt.
- Een ander pluspunt dat wordt aangehaald is dat het OCMW zich, door het werken met resultaatsverbintenissen, profileert tot de hardere sector. Het kwantificeren van inspanningen wordt belangrijk geacht: het laat toe om de initiatieven te vergelijken met naburige OCMW's en de maatschappelijk werkers kunnen hun inspanningen aan de OCMW-Raad bekend maken, wat moeilijker is bij het werken met projecten.
- Daarnaast wordt aangegeven dat het Sociaal Impulsfonds het leggen van contacten met andere OCMW's stimuleert, doordat men gaat kijken hoe de middelen elders worden aangewend. Dit leidt op zijn beurt tot het nemen van nieuwe initiatieven inzake arbeidsmarktbeleid.
- In het OCMW van Mortsel leidde de invoering van het Sociaal Impulsfonds tot een stroomversnelling in het arbeidsmarktbeleid, zowel inzake professionalisering van de begeleiding als m.b.t. een meer beleidsmatige inbedding van de tewerkstellingsinitiatieven.

b. Relatie OCMW – gemeente

De invoering van het Sociaal Impulsfonds leidt niet per definitie tot een betere relatie of een hechtere samenwerking tussen het OCMW en de gemeente. In een aantal gemeenten (bv. Ledegem) was deze relatie ook in het verleden al positief, in Berlare krijgt het OCMW evenveel middelen als voor de komst van het SIF.

In Lille daarentegen was het realiseren van meer tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 - d.m.v. de aanwending van de SIF-middelen - de basis om van de gemeente meer financiële middelen te krijgen voor arbeidsmarktbeleid. Ook in Maldegem werd door het Sociaal Impulsfonds de relatie met de gemeente geïntensifieerd, d.m.v. de tewerkstelling van Artikel 60-ers bij de gemeente en de uitwisseling van tewerkstellingsplaatsen voor Gesco's. Tevens stelt de gemeente een lokaal ter beschikking voor het verstrekken van opleiding. In Mortsel vervult het OCMW de trekkersrol inzake het SIF-beleid; het grootste deel van de SIF-middelen komt aan het OCMW toe.

c. Enkele kanttekeningen

Door de respondenten worden een aantal kanttekeningen bij het SIF-beleid geplaatst. Deze bemerkingen houden zowel verband met de procedures aangaande het Sociaal Impulsfonds als de manier waarop de resultaatsverbintenissen worden geëvalueerd.

- Zo zorgt de komst van het Sociaal Impulsfonds in de OCMW's uit gemeenten die niet erkend zijn als SIF-plusgemeenten voor bijkomende administratie en vergaderingen, zonder dat men extra middelen krijgt. Bovendien schept het SIF voor het tewerkstellingsdomein slechts beperkte mogelijkheden; het grootste aandeel van financiële middelen voor arbeidsmarktbeleid komt uit gemeentelijke toelagen.
- Ook wordt er op gewezen dat er voldoende voorbereidingstijd dient te worden voorzien om een beleidsplan op te stellen, om te vermijden dat de initiatieven die in het kader van het Sociaal Impulsfonds worden opgezet louter een verderzetting zijn van de acties die reeds in het verleden werden opgezet.
- Tevens wordt aangegeven dat vanuit de centrale overheid niet mag worden verwacht dat men met OCMW-cliënten even efficiënt kan werken als met doorsnee werklozen. Het gaat om een doelgroep met een diversiteit aan problemen die tewerkstelling kunnen belemmeren. Bovendien heeft het OCMW geen vat op een aantal externe factoren (bv. de evolutie van de lokale tewerkstelling), die het al dan niet behalen van resultaten kunnen beïnvloeden. Ook het proces dat men met bepaalde cliënten heeft afgelegd en de inspanningen die het OCMW doet zouden in rekening moeten worden gebracht, ook al wordt het vooropgestelde resultaat niet gehaald. Indien alleen naar de resultaten wordt gekeken, worden OCMW's immers gestimuleerd tot afoming van het cliënteel en alleen de besten - die vaak ook zonder hulp van het OCMW werk hadden gevonden - toe te leiden naar werk. Een zekere soepelheid bij de evaluatie van de - al dan niet bereikte - doelstellingen is dan ook gewenst.
- Ook dient de mogelijkheid te worden voorzien voor de OCMW's om te verantwoorden waarom bepaalde vooropgestelde resultaten niet worden gehaald.
- Daarnaast wordt vanuit de praktijk de wens uitgedrukt om de middelen soepel te kunnen aanwenden.
- Tot slot wordt er op gewezen dat de indicatoren die de basis vormen voor de toewijzing van SIF-middelen in kleine gemeenten snel kunnen verschuiven (bv. aantal kinderen in kansarme gezinnen wanneer een dergelijk gezin verhuist naar een andere gemeente).

2.4.3 Het OCMW als een Sociaal Huis

In het nieuwe Vlaamse regeerakkoord wordt in het hoofdstuk 'Meer welzijn met een actief zorgbeleid' melding gemaakt van de omvorming van de OCMW's tot een Sociaal Huis. Men formuleert het als volgt:

'De Vlaamse regering vormt het bestaande OCMW om tot een Sociaal Huis, waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, voor premies, uitkeringen en tegemoetkomingen. Het Sociaal Huis wordt een mensvriendelijk en toegankelijk aanspreekpunt, dat de drempelorees naar de overheidsdiensten en de administratie moet wegwerken. Het Sociaal Huis zal ook als informatieloket fungeren en doorverwijzen naar andere dienst-

verlenende instellingen, zoals de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) en bureaus voor consultatie en rechtspleging.' (Vlaams Regeerakkoord, 1999, p. 27)

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport J. Sauwens voegde hier op de Trefdag van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (1 december 1999) aan toe dat het de bedoeling is om tot een geïntegreerde sociale dienstverlening te komen tussen het OCMW enerzijds en de sociale dienst van de gemeente anderzijds. De invoering gebeurt via een 20-tal proefprojecten die worden gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap.

Op het moment van de bevraging is het concept van het Sociaal Huis nog vrij nieuw. De meeste respondenten hebben er al wel van gehoord, maar de concrete invulling is onbekend. De OCMW's staan doorgaans niet weigerachtig tegenover de idee: men wil laagdrempelig zijn en openstaan voor alle burgers. Bovendien vinden vaak nu al heel wat personen de weg naar het OCMW voor administratieve en andere zaken. Toch worden er door de respondenten een aantal kanttekeningen bij geplaatst.

- Het mag niet gaan om een zoveelste opdracht voor de sociale dienst, waarvoor geen extra middelen en personeel worden voorzien.
- Evenmin mag de omvorming van het OCMW tot een Sociaal Huis resulteren in een centralisering van alle vormen van dienstverlening en specialisten bij het OCMW. De rol van het OCMW dient hoofdzakelijk beperkt te blijven tot een eerstelijnsfunctie, met name: screening en doorverwijzing. Overlapping met taken van andere diensten dient vermeden te worden.
- Ook vraagt men zich af of het omvormen van het OCMW tot een aanspreekpunt voor alle werkzoekenden niet zal leiden tot een verwaarlozing van de doelgroep van meest achtergestelde werklozen, waarvoor het OCMW toch een specifieke rol dient op te nemen als laatste vangnet.
- Evenmin mag de uitbouw van een loketfunctie binnen het OCMW leiden tot een verambtelijking van de dienstverlening; de manier waarop een maatschappelijk werker omgaat met een cliënt mag niet verengd worden tot loketbediende.
- Er worden tot slot vragen gesteld bij de praktische organisatie van het Sociaal Huis. Hierbij wordt het belang van ondersteuning vanuit de centrale overheden sterk onderstreept, bijvoorbeeld via de oprichting van een helpdesk om de verschillende formulieren in te vullen.

Zelf kunnen we hier nog aan toevoegen dat deze omvorming niet los mag gezien worden van hetgeen gebeurt in het kader van het tewerkstellingsconvenant (gelanceerd onder de vorige legislatuur) en de Lokale Werkwinkels, zij het dat de dienstverlening zich hier uitsluitend toespitst op aspecten die verband houden met de tewerkstellings- en werkloosheidsproblematiek. Een duidelijke afstemming is desalniettemin gewenst. De plannen van het Sociaal Huis en de Lokale Werkwinkels opent in ieder geval het debat over de uitklaring van rollen.

2.4.4 Inclusief of exclusief arbeidsmarktbeleid t.a.v. OCMW-cliënten: argumenten pro en contra

Aan de voorzitters werd de vraag voorgelegd of er t.a.v. OCMW-cliënten een apart - exclusief - arbeidsmarktbeleid dient te worden ontwikkeld, dan wel of dit beleid moet geïntegreerd worden – inclusief - in een algemeen arbeidsmarktbeleid. De antwoorden gaan in twee richtingen.

- Enerzijds is men van mening dat OCMW-cliënten doorgaans een aparte probleemgroep vormen op de arbeidsmarkt, waarvoor specifieke initiatieven gewenst zijn. Een uitzondering hierop vormen de personen die slechts tijdelijk een beroep doen op het OCMW (bv. tot een faillissement geregeld is). Van belang is evenwel dat de centrale overheid inziet dat de doelgroep van OCMW-cliënten zeer gedifferentieerd is. Binnen de globale groep kunnen 'subgroepen' worden onderscheiden (bv. migranten, personen met verslavingsproblemen, ex-psychiatrische patiënten, ex-gedetineerden, alleenstaande vrouwen met kinderen, jongeren, etc.). Dit impliceert dat het beleid t.a.v. de OCMW-cliënten zelf sterk gedifferentieerd moet zijn. Er moet individueel bekeken worden of men in aanmerking komt voor begeleiding naar de arbeidsmarkt en hoe het traject op maat er concreet moet uitzien.
- Anderzijds dient de centrale overheid te vermijden dat er een duaal arbeidsmarktbeleid wordt ontwikkeld, dat een duale samenleving in de hand werkt. De einddoelstelling dient - zowel voor OCMW-cliënten als andere werklozen - inschakeling in de reguliere arbeidsmarkt te zijn. De meeste OCMW's zijn voorstander van een algemeen arbeidsmarktbeleid, met voldoende soepelheid om het beleid - afhankelijk van de lokale situatie - verschillend uit te werken.

Samenhangend met het voorgaande werd tevens de vraag gesteld hoe men vanuit het beleidsniveau staat tegenover de recente evolutie waarbij algemene tewerkstellingsmaatregelen zoals WEP-plus en de Dienstenbaan worden opengesteld voor bestaansminimumgerechtigden. Doorgaans wordt deze evolutie als zeer positief omschreven; het vergroot immers de mogelijkheden naar tewerkstelling en doorstroming van het cliënteel. In bepaalde gevallen leidt het ook tot inkomensverhoging.

Er worden evenwel ook een aantal knelpunten aangegeven: diverse maatregelen voorzien geen attitudevorming (bv. Dienstenbaan), cliënten kunnen via deze maatregelen niet sociaal verzekerd worden, één jaar werkervaring (bv. WEP-plus) is doorgaans te kort voor cliënten die reeds lang inactief zijn, het opvolgen van al deze maatregelen is specialistenwerk (vnl. in kleinere OCMW's is het niet realistisch van een maatschappelijk werker te verwachten dat men op de hoogte is van al de details van deze maatregelen), de doelgroepen zijn te strikt omschreven, etc. In hoofdstuk 9 gaan we dieper in op de maatregelinherente knelpunten.

2.4.6 De schaalgrootte onder de loep: is er nood aan een gedifferentieerd beleid?

Dat de bestaansminimumgerechtigden op actieve leeftijd geconcentreerd zijn in de grootsteden is geen nieuw gegeven. Dit is niet alleen te verklaren door het feit dat in de steden meer mensen wonen. Ook als we kijken naar de verhouding tussen het aantal bestaansminimumgerechtigden en het aantal inwoners, dan gaat het in de steden om een procentueel groter aantal. In Vlaanderen zijn Oostende (16,7 per 1 000 inwoners), Gent (16 per 1 000) en Antwerpen (14,2 per 1 000) de koplopers.¹⁹ Daarnaast doen in de steden ook meer personen een beroep op het OCMW voor een aanvullende uitkering of het equivalent bestaansminimum, omdat zij omwille van hun statuut (kandidaat-politiek vluchteling) of hun nationaliteit niet in aanmerking komen voor het bestaansminimum (Vranken, Geldof & Van Menxel, 1998, p. 59).

De vraag kan dan ook worden gesteld of er door de centrale overheden geen gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid dient te worden ontwikkeld al naargelang de schaalgrootte van het OCMW.

In het kwalitatief luik werd in de eerste plaats gepeild naar knelpunten en positieve aspecten die OCMW's ervaren inzake arbeidsmarktbeleid en die gerelateerd kunnen worden aan de schaalgrootte van het OCMW of de gemeente waartoe het OCMW behoort. Dit leidt tot volgende resultaten:

- De OCMW's uit middelgrote gemeenten (bv. Mortsel) ervaren doorgaans geen problemen inzake schaalgrootte wat het arbeidsmarktbeleid betreft. De tewerkstellingsproblematiek is overzichtelijk, er is doorgaans een goed uitgebouwd openbaar vervoer, via de uitbouw van eigen diensten (rusthuis, etc.) kunnen diverse cliënten tewerkgesteld worden in Artikel 60§7 en door samenwerking met derden (gemeente, private vzw's) kunnen de tewerkstellingsplaatsen worden uitgebreid. Een uitzondering is het OCMW van Tervuren dat als knelpunt signaleert dat er in de gemeente door derdenorganisaties geen tewerkstellings- of opleidingsmogelijkheden worden voorzien waarin OCMW-clieënten kunnen worden ingeschakeld. Door de beperkte mobiliteit van het cliënteel en het gebrek aan openbaar vervoer brengen de bestaande initiatieven in nabijgelegen steden of gemeenten (Brussel, Leuven, Diest) geen oplossing.
- De grootste schaalproblemen worden ervaren in de kleine OCMW's. Knelpunten die worden gesignaleerd zijn: het beperkt uitgebouwd openbaar vervoer, gebrek aan interne tewerkstellingsmogelijkheden, het beperkt aantal eigen inkomsten en financiële slagkracht van het OCMW, het niet beschikken over een VDAB-kantoor binnen de gemeente, gebrek aan gespecialiseerd personeel dat de evoluties in de tewerkstellingsmaatregelen kan opvolgen, etc. Het OCMW

¹⁹ Het gemiddelde voor Vlaanderen bedraagt 5 per duizend.

van Berlare wijst tevens op het gebrek aan industriële activiteiten in de gemeente, wat doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt bemoeilijkt.

Hoewel de kwantiteit van de tewerkstellingsproblematiek verschilt naargelang de grootte van het OCMW, geven de Openbare Centra aan dat ze geconfronteerd worden met gelijkaardige problemen inzake tewerkstelling. Hierbij kunnen we evenwel opmerken dat er geen grootstad in de casestudies werd opgenomen. Wel wordt er in de betrokken cases op gewezen dat het ook voor een doorsnee OCMW belangrijk is om een arbeidsmarktbeleid 'op maat' van de gemeente te kunnen voeren (lokale economie, soort cliënten, aanwezige actoren in het tewerkstellingsveld, enz.).

2.4.7 Integratie van het OCMW en (de sociale dienst van) de gemeente: argumenten pro en contra

Dat gemeenten en OCMW's niet steeds een goede verstandhouding hebben is een bekend gegeven. De voornaamste verklaring is dat OCMW's grotendeels financieel afhankelijk zijn van de gemeente. Openbare Centra beschikken niet over een eigen fiscaliteit en hebben slechts een beperkt aantal inkomsten (bv. van een poetsdienst, een rusthuis, etc.). Jaarlijks moeten ze hun begroting ter goedkeuring voorleggen aan de gemeente. Een mogelijke oplossing kan in twee richtingen gaan, met name de integratie van het OCMW en (de sociale dienst van) de gemeente of een grotere financiële autonomie voor het OCMW. Bij de respondenten werd gepolst hoe ze hier tegenover staan, in het bijzonder rekening houdend met de mogelijke effecten voor het arbeidsmarktbeleid. Dit leidde tot een aantal argumenten pro en contra integratie.

a. Argumenten pro integratie

- De OCMW-voorzitter zou meer betrokken worden bij het politieke gebeuren; momenteel wordt de voorzitter niet getolereerd in het schepencollege. Omgekeerd zou het gemeentebestuur een beter zicht krijgen op het sociale gebeuren.
- Het imago van het OCMW zou verbeteren. De gemeente is doorgaans hoger aangeschreven, zowel bij de bevolking als bij de bedrijfswereld (wat zich onder meer uit in de sponsering van culturele activiteiten, sportevenementen, etc.). De oorsprong van dit negatieve imago wordt door de respondenten verklaard door het feit dat het OCMW doorgaans geen diensten aanbiedt die kunnen gepromoot worden en duidelijk zichtbaar zijn, zoals dat wel het geval is bij heel wat initiatieven van de gemeente (inzake cultuur, sport, ontspanning, ...). Ook het feit dat het OCMW zich voornamelijk richt naar de mensen die door de mazen van het net vallen zorgt voor een negatief imago.
- Het OCMW zou over meer financiële middelen en personeel kunnen beschikken.

- Cliënten zouden gemakkelijker tewerkgesteld kunnen worden in de gemeentelijke diensten (klusjesdienst, tuinonderhoud, ...).

b. Argumenten contra integratie

- Het omgaan met de problemen van OCMW-cliënten vraagt gespecialiseerde personen en diensten; de begeleiding naar de arbeidsmarkt is zeer intensief.
- Het gemeentebestuur is niet sterk betrokken bij de OCMW-problematiek; men houdt zich bezig met andere zaken (ruimtelijke ordening, infrastructuur, toerisme, sport). Indien het OCMW zou worden ondergebracht bij de gemeente bestaat het risico dat tewerkstelling geen prioriteit meer is en dat de doelstellingen van het OCMW in het algemeen worden geminimaliseerd.
- De gemeente is te sterk gepolitiseerd en zeer pragmatisch ingesteld. De 'sociale verdedigingsreflex' ontbreekt vaak volgens de respondenten. Om te vermijden dat bepaalde cliënten een voorkeursbehandeling zouden krijgen (bv. inzake toewijzing van een serviceflat, maar ook inzake het al dan niet toeleiden naar een job) mag de OCMW-werking niet worden gepolitiseerd.

De veronderstelling dat OCMW's doorgaans tegen een integratie met de sociale dienst van de gemeente zijn wordt door de onderzochte cases bevestigd. Wel wordt aangegeven dat er nood is aan een duidelijke taakverdeling en samenwerking tussen de gemeentelijke sociale dienst en het OCMW, wat leidt tot een betere knowhow in beide organisaties. Diverse Openbare Centra drukken bovendien de wens uit om het OCMW meer financiële autonomie te geven. Momenteel moet het OCMW immers vaak gaan bedelen bij de gemeente wat aanleiding geeft tot een te sterke afhankelijkheid. Tevens dient de volwaardigheid van het OCMW meer te worden benadrukt; het imago van het OCMW moet verbeteren. Oplossingen die vanuit de OCMW's zelf worden aangereikt, zijn: goede initiatieven in de kijker plaatsen en het OCMW een meer bedrijfsmatige uitstraling geven. Misschien is ook de omvorming van het OCMW tot een Sociaal Huis dat zich richt tot iedere burger een stap in de goede richting (cf. supra).

3. Samengevat

Volgende OCMW's werden op basis van de typologie geselecteerd: Tervuren, Lille, Maldegem, Mortsels, Ledegem, Berlare, Oostkamp en Genk. In de onderzochte cases wordt activering van het cliënteel naar de arbeidsmarkt als een belangrijke taak voor het OCMW beschouwd, zowel vanuit cliëntgebonden als vanuit financiële overwegingen. Er wordt evenwel meermaals op gewezen dat activering geen dogma mag worden dat gaat primeren op of in de plaats komen van de andere taken van het OCMW. Evenmin mag tewerkstelling beschouwd worden als dé oplossing voor de problemen waarmee cliënten worden geconfronteerd, aangezien deze vaak multi-aspectueel zijn. Bovendien zijn de meeste maatschap-

pelijk werkers van oordeel dat bepaalde cliënten niet (meer) in aanmerking komen voor de arbeidsmarkt (gezondheidsproblemen, gebrek aan arbeidsattitudes). Hiervoor moeten alternatieve vormen van tewerkstelling ontwikkeld worden, zoals arbeidszorgprojecten.

De meervoudige achterstelling van OCMW-clieënten op de arbeidsmarkt vraagt een specifieke aanpak. De Openbare Centra geven daarvoor verschillende redenen. De OCMW's hebben doorgaans een brede kennis van de cliënt, niet alleen wat het arbeidsverleden betreft, maar ook aangaande de financiële situatie, gezondheid, gezinssituatie, etc. wat het uittekenen van een traject op maat vergemakkelijkt. Ook het kunnen aanbieden van een individuele begeleiding, rekeninghoudend met de verschillende probleemdomeneinen van de cliënt is een pluspunt, evenals de vertrouwensrelatie die maatschappelijk werkers met de cliënten trachten op te bouwen en de flexibiliteit van het OCMW inzake het opnemen van de werkgeversrol.

De rollen die OCMW's opnemen in het arbeidsmarktbeleid zijn zeer divers en variëren van het louter sociaal verzekerd maken van het cliënteel door hetzij zelf als werkgever op te treden, hetzij cliënten ter beschikking te stellen aan derden, tot het actief benaderen van werkgevers met het oog op doorstroming van de cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt, het geven van informatiesessies m.b.t. tewerkstellingsmogelijkheden en het optreden als katalysator in het kader van het tewerkstellingsconvenant.

De bestudeerde OCMW's staan doorgaans positief tegenover een aantal recente beleidsontwikkelingen, zoals het werken met resultaatsverbintenissen in het kader van het Sociaal Impulsfonds, wat leidt tot een duidelijkere visieontwikkeling, timing en voortdurende evaluatie van het eigen beleid. De belangrijkste kanttekeningen bij het SIF zijn de extra administratie en vergaderingen die het opstellen van een beleidsplan met zich meebrengen, het belang van soepelheid bij de beoordeling van de resultaten waarbij OCMW's de mogelijkheid moeten krijgen om de reden van het niet behalen van vooropgestelde resultaten toe te lichten, en snel wijzigende indicatoren in kleine gemeenten. Ook het tewerkstellingsconvenant wordt positief beoordeeld, op voorwaarde dat het OCMW als een volwaardige partner bij de verschillende deelaspecten (loket, forum, netwerk) wordt betrokken. Tevens staan de Openbare Centra niet weigerachtig tegenover de omvorming van (een deel van) het OCMW tot een Sociaal Huis. Men wil laagdrempelig zijn en openstaan voor alle burgers. Bovendien vinden vaak nu al heel wat personen de weg naar het OCMW voor administratieve en andere zaken. Wel dient vermeden te worden dat het om een zoveelste opdracht voor de sociale dienst gaat, zonder dat er extra middelen en personeel worden voorzien.

Op de vraag of er al dan niet een apart beleid dient te worden ontwikkeld t.a.v. OCMW-clieënten wordt geen eenduidig antwoord gegeven. Enerzijds dient

vermeden te worden dat er een duaal beleid ontstaat. Anderzijds zijn de respondenten van mening dat OCMW-cliënten een aparte probleemgroep vormen op de arbeidsmarkt, waarvoor specifieke aandacht en initiatieven gewenst zijn. Ook zijn de meeste OCMW's tegen een integratie van het OCMW en de sociale dienst van de gemeente. Wel wordt aangegeven dat er nood is aan een duidelijke taakverdeling en samenwerking tussen de gemeentelijke sociale dienst en het OCMW. Een aantal OCMW's pleiten tevens voor meer financiële autonomie en een verbetering van het imago van het OCMW. Tot slot wordt er op gewezen dat het voor OCMW's belangrijk is om een arbeidsmarktbeleid 'op maat' van zowel de cliënt als de gemeente te kunnen voeren.

HOOFDSTUK 9

WERKING EN ORGANISATIE

VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID

In dit hoofdstuk staat de vraag 'Hoe wordt het arbeidsmarktbeleid in de praktijk georganiseerd?' centraal. Het betreft een uitdieping van de aspecten die in hoofdstuk 4 aan bod kwamen. We gebruiken de methodiek van integrale trajectbegeleiding als referentiekader. Per fase in het traject naar werk wordt in een eerste paragraaf nagegaan in welke mate de onderzochte OCMW's hiervoor een beroep doen op andere actoren en welke knelpunten ze eventueel ervaren. In een volgende paragraaf zetten we de bevorderende en belemmerende factoren van samenwerking onder elkaar.

1. Een traject naar werk: ervaringen uit de praktijk

De methodiek van integrale trajectbegeleiding of trajectbemiddeling dringt steeds meer door in de OCMW-werking wat zich onder meer uit in de creatie van de functie van trajectbegeleider. In de literatuur wordt deze methodiek op verschillende wijzen gedefinieerd. Er kunnen in de omschrijvingen evenwel een aantal algemene principes en basisingrediënten worden onderkend. Het gaat met name om een intensieve en individuele begeleiding van de werkzoekende, waarbij d.m.v. een 'traject op maat' de arbeidskansen van de werkzoekende worden vergroot. Typisch voor een traject is dat het gaat om een aaneenschakeling van logisch op elkaar volgende stappen of fasen. Het aantal fasen, evenals de duur van een traject kunnen variëren naargelang de specifieke behoeften van een werkzoekende (Frère, Vanhoren & Struyven, 1997). Mogelijke fasen in een traject naar werk zijn: toeleiding, intake, diagnose en selectie, voortraject, trajectbepaling, opleiding, begeleiding, arbeidsbemiddeling en nazorg. In deze paragraaf bekijken we hoe deze fasen in de praktijk worden ingevuld.

1.1 Toeleiding

Onder toeleiding verstaan we de verschillende manieren waarop personen de weg vinden naar de sociale dienst of de tewerkstellingsdienst van een OCMW. Het kan zowel gaan om gerichte rekrutering, doorverwijzing van een wijkmaatschappelijk werker, mond-aan-mondreclame, etc.

Uit de gesprekken kon worden afgeleid dat in de Openbare Centra met een aparte of intergemeentelijke tewerkstellingsdienst cliënten doorgaans worden doorverwezen naar de tewerkstellingdienst door de algemeen maatschappelijk werker van de sociale dienst, op het moment dat deze van oordeel is dat de cliënten in aanmerking komen voor een traject naar werk. In de overige OCMW's komen personen uit eigen initiatief of worden zij doorverwezen door andere instanties of mensen uit de buurt. Het gaat hier doorgaans om kleinere gemeenten waar de (hoofd)maatschappelijk werker de mensen vaak persoonlijk kent.

Bij doorverwijzing naar de tewerkstellingsdienst is het van belang dat er een goede communicatie en terugkoppeling is tussen de algemeen maatschappelijk werkers en het personeel van de tewerkstellingsdienst, wat in de praktijk niet steeds het geval blijkt te zijn. Het is evenwel essentieel dat men binnen de tewerkstellingsdienst op de hoogte is van de andere problemen waarmee een cliënt wordt geconfronteerd, aangezien deze problemen een invloed kunnen hebben op het traject naar werk. Omgekeerd dient ook de algemeen maatschappelijk werker op de hoogte gehouden te worden van hoe het traject naar werk verloopt. Het regelmatig organiseren van teamvergaderingen of overleg op cliëntniveau met de verschillende (interne en externe) betrokken actoren is een mogelijke oplossing.

1.2 Intake

Een volgende stap in het traject is de intake. Hierbij maken we een onderscheid tussen de administratieve intake, waarbij identificatiegegevens over de cliënt worden verzameld (bv. inzake leeftijd, gezinssituatie, etc.) en de kwalitatieve intake, waarbij nagegaan wordt over welke vaardigheden, kennis, interesses, motivatie, etc. de cliënt beschikt met het oog op het stellen van een juiste diagnose en het bepalen van een concreet traject naar werk. In de Openbare Centra met een aparte tewerkstellingsdienst vindt de administratieve intake doorgaans plaats door de algemeen maatschappelijk werker die een 'sociaal dossier' opstelt. De kwalitatieve intake gebeurt door de medewerkers van de tewerkstellingsdienst. Deze taakverdeling is in de praktijk evenwel niet zo strikt te scheiden. In kleinere OCMW's is het de maatschappelijk werker die de volledige intake verzorgt.

Een knelpunt dat wordt gesignaleerd is dat het zeer moeilijk is om kennis en vaardigheden op een objectieve manier te meten. Aangezien het om een cruciale fase in het traject gaat, vermits op basis van de intake wordt bepaald of een cliënt al dan niet in aanmerking komt voor een traject naar werk, is er nood aan een objectief meetinstrument dat voor iedere cliënt op dezelfde manier wordt toegepast.

Een specifiek OCMW-instrument is het integratiecontract. Aan de maatschappelijk werkers werd de vraag voorgelegd hoe zij deze maatregel beoordelen in functie van tewerkstelling en hoe hij in de praktijk wordt aangewend. De opvattingen lopen sterk uiteen.

Tabel 9.1 Positieve en negatieve aspecten van het integratiecontract

Positieve aspecten	Negatieve aspecten
<p>a. Cliëntgebonden pluspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> - verplicht jongere na te denken over wat hij/zij in verdere leven wil doen - doorbreken van cirkel van het bestaansminimum, vooral bij tweede generatie BM-gerechtigden 	<p>a. Cliëntgebonden knelpunten</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaak zeer moeilijk om jongeren uit generatiekansarme gezinnen te motiveren om te gaan werken
<p>b. OCMW-gebonden pluspunten</p> <ul style="list-style-type: none"> - leidt tot formalisering van de afspraken tussen maatschappelijk werker en cliënt - mogelijkheid tot (tijdelijke) schorsing is stok achter de deur voor OCMW - contract breder geformuleerd dan tewerkstelling - federale overheid komt (gedeeltelijk) tussen in bestaansminimum (70% bij aanbieden van opleiding of occasionele werkgelegenheid; 100% bij tewerkstelling in kader van Artikel 60§7) 	<p>b. OCMW-gebonden knelpunten</p> <ul style="list-style-type: none"> - invoering ging niet gepaard met verhoging van personeelsomkadering* - door gebrek aan personeel is contract in kleinere OCMW's vaak slechts een formaliteit - succes van het contract hangt sterk af van de manier waarop de begeleiding wordt voorzien

* Zie in dit verband ook: Lietaert & Neyt, in Vranken, Geldof & Van Menxel (1998, p. 51).

Het integratiecontract kan op verschillende manieren worden ingevuld, afhankelijk van de concrete situatie van de cliënt; het maakt begeleiding op maat van de cliënt mogelijk. Belangrijk is dat het contract breder geformuleerd is dan louter tewerkstelling. Andere aspecten die in het contract kunnen worden opgenomen, zijn: huisvesting, budgetbeheer, zorgen dat de cliënt in orde is met de mutualiteit, ingeschreven zijn in de gemeente, ... Het gaat doorgaans om zeer concrete stappen waaraan een bepaalde timing wordt gekoppeld.

1.3 Diagnose en selectie

Bij de diagnose en selectie wordt bepaald of een cliënt al dan niet in aanmerking komt voor een traject naar werk. Hierbij houden de maatschappelijk werkers enerzijds rekening met objectieve kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, technische kennis, arbeidsverleden, gezinssituatie (bv. alleenstaande moeders met kinderen), gezondheidstoestand (medische geschiktheid om te werken), mobiliteit (al dan niet beschikken over een rijbewijs, eigen wagen), familiale achtergrond. Anderzijds wordt gekeken naar eerder subjectieve kenmerken, zoals de arbeidshouding van de cliënt (is hij al dan niet gemotiveerd om te werken?), arbeidsattitudes, interesses van de cliënt, de mate waarin de persoon zelfstandig kan werken.

Vaak gebeurt er in de praktijk reeds een voorselectie door de algemeen maatschappelijk werker alvorens een cliënt wordt doorverwezen naar de tewerkstel-

lingsdienst. Hierbij wordt gekeken naar de mobiliteit van de cliënt, of de persoon al dan niet kan voorzien in kinderopvang, of er geen andere problemen zijn (bv. huisvesting). Binnen de tewerkstellingsdienst wordt vervolgens bekeken of de cliënt al dan niet gemotiveerd is om te gaan werken. Het gebeurt ook dat de diagnose en de selectie in gezamenlijk overleg tussen de sociale dienst en de tewerkstellingsdienst plaatsvindt. In de kleinere OCMW's komt het voor dat de selectie gebeurt in samenspraak met de OCMW-voorzitter.

Een knelpunt dat de maatschappelijk werkers wel eens ervaren is dat men door de Raad wordt onder druk gezet om bepaalde cliënten tewerk te stellen, zonder dat men (voldoende) rekening houdt met de achtergrond van de cliënt.

1.4 Voortraject

Onder een voortraject kunnen we verschillende aspecten verstaan, zoals een cliënt afhelfen van een verslavingsprobleem, de cliënt motiveren om in een traject naar werk te stappen, zijn/haar zelfvertrouwen vergroten. Dit zijn vaak noodzakelijke stappen alvorens het eigenlijke traject naar werk kan worden aangevat. Bij verslavingsproblemen, familiale problemen en problemen op psychisch vlak werken OCMW's meestal samen met gespecialiseerde diensten (bv. het Centrum voor Levensvragen). Het motiveren van een cliënt naar tewerkstelling gebeurt in kleinere OCMW's door de maatschappelijk werker. In OCMW's met een tewerkstellingsdienst gebeurt dit door de trajectbegeleider of in wisselwerking tussen de algemeen maatschappelijk werker en de medewerker van de tewerkstellingsdienst, afhankelijk van wie met de cliënt de sterkste vertrouwensband heeft.

Het voornaamste knelpunt situeert zich bij het motiveren van - voornamelijk jonge - cliënten naar werk, in het bijzonder jongeren uit generatie-arme gezinnen. Doordat hun ouders vaak langdurig werkloos zijn, ontbreekt volgens de OCMW's bij deze jongeren het arbeidsethos; men ziet het nut van werken niet in.

1.5 Trajectbepaling

Ook de trajectbepaling of het uitstippelen van de verschillende fasen naar werk gebeurt in de kleinere OCMW's door de algemeen maatschappelijk werker en in de grotere Openbare Centra door de trajectbegeleider. Soms gebeurt dit reeds tijdens de intake, soms worden eerst andere - meer acute - problemen opgelost. Het voornaamste knelpunt is een zicht te krijgen op de verschillende tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden. Mede door de ingewikkeldheid van de regelgeving beperkt het traject zich in een aantal OCMW's tot inschakeling in Artikel 60§7.

1.6 Opleiding

Voor het opleiden van cliënten werd reeds aangegeven dat OCMW's doorgaans een beroep doen op diverse externe actoren (VDAB, Centrum voor Basiseducatie, Vrije Volkshogeschool, Loca Labora, vzw Alternatief en diverse andere derdenorganisaties). Het betreft zowel opleiding met het oog op het kunnen uitvoeren van een job in het kader van Artikel 60§7 (bv. een cursus hef- en tiltechnieken of snoeitechnieken bij het PWA), als het leren van de Nederlandse taal in functie van maatschappelijke integratie (Centrum voor Basiseducatie), of een opleiding met het oog op doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt (bv. sollicitatietraining bij de VDAB, een beroepsopleiding).

Een knelpunt dat wordt gesignaleerd is het probleem van terugkoppeling naar het OCMW indien een cliënt een opleiding volgt bij een externe organisatie: is de cliënt aanwezig? Was het een goede (her)oriëntering? Wat doet de cliënt na de opleiding? Een goed cliëntvolgsysteem ontbreekt momenteel in de meeste OCMW's. Nochtans is dit noodzakelijk om het traject te kunnen opvolgen. Momenteel bestaan er tal van registratiesystemen, die soms opgelegd worden door de subsidiërende overheden of organisaties: TOK, SIF (bv. in de gemeente Genk), ESF (Europees Sociaal Fonds), ... De verschillen in het operationaliseren van concepten (bv. etniciteit) geeft echter aanleiding tot begripsverwarring, dubbele registraties en veel overbodige administratie omdat van één cliënt verschillende dossiers/gegevens bij de verschillende instanties ingediend moeten worden. Het AMI-systeem van de VDAB kan de basis vormen voor een gemeenschappelijk elektronisch cliëntdossier.

1.7 Begeleiding/trajectopvolging/trajectbewaking

De begeleiding of opvolging van cliënten doorheen het traject evenals het bewaken dat de verschillende fasen op elkaar aansluiten, laat in de praktijk vaak nog te wensen over. Er werd reeds aangestipt dat het OCMW een cliënt vaak uit het oog verliest bij het volgen van een opleiding. Hetzelfde gebeurt indien een cliënt ter beschikking wordt gesteld aan een externe organisatie in het kader van Artikel 60§7, indien hij/zij wordt ingeschakeld in een WEP+-project of een Dienstenbaan. De begeleiding wordt dan overgenomen door de werkgever die de persoon tewerkstelt. Alleen indien een cliënt nog een beroep doet op het OCMW voor andere vormen van dienstverlening (bv. budgetbegeleiding) kan het OCMW het traject naar werk - zei het van op afstand - mee opvolgen. De maatschappelijk werker van het OCMW blijft wel vaak contactpersoon indien zich op de werkvloer problemen zouden voordoen (bv. bij absentisme).

1.8 Arbeidsbemiddeling en toeleiding naar tewerkstellingsplaatsen

Arbeidsbemiddeling heeft voornamelijk betrekking op de initiatieven die een OCMW neemt nadat een cliënt sociaal verzekerd is via Artikel 60§7. Zoals we reeds eerder aangaven stopt wettelijk beschouwd de tewerkstellingsopdracht van het OCMW wanneer een cliënt gerechtigd is op een sociale zekerheidsuitkering. Uit het kwantitatief luik konden we opmaken dat deze smalle taakopvatting nog vrij sterk ingebakken is in de praktijk van 40% van de OCMW's. Toch zien we dat steeds meer OCMW's bijkomende rollen opnemen of wensen op te nemen, mede vanuit de vaststelling dat heel wat cliënten overgaan van een bestaansminimum naar een werkloosheidsuitkering, waardoor ze niet uit de spiraal van armoede geraken. Bovendien komen vaak dezelfde cliënten, na een aantal jaren werkloosheid, opnieuw aankloppen bij het OCMW.

1.8.1 Waar stopt de rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid?

In het kwalitatief luik werd aan de respondenten de vraag voorgelegd waar de rol van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid stopt. Deze vraag blijkt niet zo eenvoudig te beantwoorden. Zo doen heel wat cliënten ook nadat ze sociaal verzekerd zijn nog een beroep op het OCMW, in het bijzonder in het kader van budgetbegeleiding, waardoor de Openbare Centra nauw betrokken blijven bij de situatie van de cliënt. Ook geven maatschappelijk werkers een cliëntdossier waar men veel tijd en energie heeft ingestoken niet graag af, uit vrees dat men na enkele maanden met de cliënt opnieuw moet beginnen.

Hoewel de respondenten het er over eens zijn dat een begeleiding van alle cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt onhaalbaar is, zijn de meeste onderzochte OCMW's van oordeel dat een verdere begeleiding door het OCMW - althans voor een bepaalde periode - gewenst is, bijvoorbeeld tot een cliënt in een opleidingsproject of een WEP+-project, is ingeschakeld. Een belangrijke taak voor het OCMW bestaat er volgens de respondenten in om cliënten te stimuleren en te motiveren opdat ze zich na de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 niet zouden 'nestelen' in een werkloosheidsuitkering. Tevens heeft het OCMW een belangrijke taak inzake het aanbieden van algemene vorming, zoals het aanleren van arbeidsattitudes.

Het is niet de bedoeling dat de Openbare Centra taken van andere actoren, waaronder de VDAB en de diverse derdenorganisaties, gaan overnemen. De concrete bemiddeling (opsporen van vacatures, benaderen van werkgevers, etc.) dient aldus de respondenten in de eerste plaats (mede) door andere actoren te gebeuren. Zo maakt het OCMW van Genk deel uit van een uitgebreid netwerk van organisaties actief in het tewerkstellingsveld, waardoor de bemiddeling van cliënten deels uit handen kan worden gegeven. Het OCMW doet bijvoorbeeld een beroep op een organisatie die beroepsopleiding lassen geeft, om te helpen bij het vinden van een

job voor een OCMW-cliënt die al kan lassen. Via hun contacten in de bedrijfs-wereld vindt de cliënt sneller een baan.

1.8.2 Knelpunten en belemmerende factoren

Dat de inspanningen inzake doorstroming niet altijd even vlot verlopen, blijkt uit diverse knelpunten en belemmerende factoren die worden gesignaleerd. Voorafgaand zij erop gewezen dat op het ogenblik van bevraging voor de praktijk nog een groot aantal maatregelinerente knelpunten (blijven) bestaan.

Specifiek voor de erkenningsregeling als Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling zijn de acht bevroagde OCMW's het er unaniem over eens dat dit geen enkele meerwaarde heeft voor het OCMW. Enig pluspunt is dat de inspanningen inzake bemiddeling worden geregulariseerd en dat het 'goed klinkt' om de titel van Bureau voor Kosteloze Arbeidsbemiddeling te mogen dragen. Er is enkel een meerwaarde voor de VDAB, waaraan het OCMW maandelijks de toegekomen en ingevulde vacatures moet doorgeven.

Uit het kwantitatief luik blijkt dat poetsen, onderhoud en klussen de taken zijn die door het OCMW-cliënteel - in het bijzonder in het kader van Artikel 60§7 - het meest worden uitgevoerd, zowel binnen de diensten van het OCMW als bij derden. In het kwalitatief luik werd gezocht naar mogelijke verklaringen voor deze eerder beperkte range aan taken. De verklaring is niet eenduidig en houdt zowel verband met kenmerken van de aanbodzijde (cliëntgebonden factoren) als de vraagzijde (arbeidsmarktgebonden factoren). Binnen het OCMW - in het bijzonder in de rust- en verzorgingstehuizen - blijkt er nood aan personen die poetsen, maaltijden bedelen, etc. Ondanks de grote vraag naar bepaalde jobs, geven de OCMW's aan in de mate van het mogelijke rekening te houden met de interesses en de vaardigheden van de cliënt, wat immers noodzakelijk is om de cliënt te kunnen motiveren. Voor een aantal cliënten betreft het poetstaken, omdat men hier - bv. vanuit de rol als huisvrouw - ervaring mee heeft. Het kan evenwel ook om een totaal andere taak gaan, bijvoorbeeld verzorgende taken in een bejaardentehuis, helpen in de bibliotheek, met kleuters bezig zijn in een gemeenteschool, enz. Wel wordt opgemerkt dat de kwaliteit van de dienstverlening die het OCMW aanbiedt aan de bevolking niet in het gedrang mag komen door de rol van het OCMW als werkgever in het kader van sociale tewerkstelling (Artikel 60§7). Verscheidene OCMW's geven te kennen dat ze bepaalde sociale tewerkstellingsplaatsen niet meer ingevuld krijgen.

Hierna overlopen we de cliëntgebonden knelpunten evenals de (organisatorische) omgevingsfactoren.

a. Cliëntgebonden factoren

- Een belangrijk cliëntgebonden knelpunt inzake doorstroming is dat men in het reguliere circuit voornamelijk mensen zoekt met een zekere scholing, een goed voorkomen, kennis van het ABN, etc. wat bij OCMW-cliënten niet steeds evident is. Als OCMW-cliënten al voor bepaalde jobs in aanmerking komen, gaat het bovendien vaak om preciaire statuten.
- Tevens blijkt uit de gesprekken dat er heel wat cliënten zijn die - nadat ze sociaal verzekerd zijn - niet willen begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Men kiest er voor om een werkloosheidsuitkering te krijgen, al dan niet aangevuld met PWA-werk. Het probleem van de werkloosheidsval en de bijstandsval speelt hier een belangrijke rol.
- Daarnaast wordt ook hier meermaals opgemerkt dat niet alle cliënten in te schakelen zijn in de reguliere arbeidsmarkt, omwille van (een cumulatie van) psychische, sociale of fysieke problemen. Hierbij is het volgens de respondenten beter dat men op zoek gaat naar alternatieve vormen van tewerkstelling (bv. arbeidszorgprojecten, leer-werkplaatsen, etc.). Een aantal van de cliënten (waarvan sommigen reeds 15 jaar een bestaansminimum krijgen) zouden eigenlijk een invaliditeitsuitkering moeten krijgen, maar dit veronderstelt dat men in orde is met de sociale zekerheid. Ook gezinslast (alleenstaande moeders met jonge kinderen) is een factor die inschakeling in de arbeidsmarkt (tijdelijk) belemmert. Bovendien zijn heel wat bestaansminimumcliënten ouder dan 55.

b. Omgevingsfactoren

- In kleinere gemeenten wordt het gebrek aan opleidings- en tewerkstellingsprojecten, evenals het beperkt aantal aanwezige bedrijven die als potentiële werkgevers kunnen fungeren, als belemmerende factoren met het oog op doorstroming aangegeven.
- Of het OCMW al dan niet bijkomende rollen opneemt nadat een cliënt sociaal verzekerd is, hangt tevens af van hoe de OCMW-Raad hier tegenover staat. Dit vertaalt zich onder meer in het al dan niet beschikken over voldoende personeel en financiële middelen om verdere begeleiding te voorzien, initiatieven inzake tewerkstelling op te zetten, etc.
- Door het toenemend aantal cliënten (bestaansminimumgerechtigden en kandidaat-asielzoekers) kunnen maatschappelijk werkers steeds minder tijd vrijmaken voor de individuele begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt. De activeringsgedachte komt hierdoor onder druk te staan.

1.8.3 Initiatieven uit de praktijk

Ondanks bovenstaande knelpunten nemen een aantal van de onderzochte Openbare Centra diverse initiatieven inzake doorstroming. Zo zoeken OCMW's - of de

derdenorganisatie waar de cliënt is tewerkgesteld - op het moment dat een tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 bijna afloopt, naar een mogelijke arbeidsplaats voor nadien. Andere initiatieven zijn het verstrekken van opleiding tijdens de tewerkstelling in Artikel 60§7, het geven van sollicitatietraining (al dan niet in samenwerking met de VDAB of een derdenorganisatie) en algemene vorming, het opsporen van vacatures (d.m.v. WIS, de Jobkrant, ...), het inschrijven van een cliënt bij een interimbureau, het doorverwijzen naar private vzw's die tewerkstellings- en/of opleidingsprojecten opzetten. Hieronder werken we een aantal mogelijkheden verder uit.

a. Doorverwijzing naar VDAB

Diverse OCMW's verwijzen cliënten door naar de VDAB, hetzij voor het verschaffen van sollicitatietraining, hetzij voor het volgen van een beroepsopleiding of voor andere stappen in de begeleiding naar de arbeidsmarkt. Hierbij wordt het als zeer belangrijk ervaren dat het OCMW een contactpersoon heeft bij de VDAB die vertrouwd is met de problematiek van OCMW-clieñten. Vaak hebben medewerkers bij de VDAB evenwel een irrealistisch beeld over wat een cliënt kan. In kleinere gemeenten is een ander vaak gesignaleerd knelpunt dat er zich geen VDAB-kantoor in de gemeente bevindt. Een oplossing hiervoor is de uitbouw van een plaatselijk loket in het kader van de Lokale Werkwinkels.

b. Opsporen van vacatures

Een andere stap inzake bemiddeling is het opsporen van vacatures waarvoor de cliënten in aanmerking komen. Hiervoor maken OCMW's veelvuldig gebruik van de Jobkrant van de VDAB, streekkranten, de WIS-computer, etc. In één van de onderzochte cases worden vacatures opgespoord door personen uit een lokaal dagcentrum voor ex-psychiatrische patiënten, waarna ze worden doorgegeven aan het OCMW.

c. Actieve benadering van werkgevers

De actieve benadering van (potentiële) werkgevers beschouwen Openbare Centra doorgaans niet als hun taak, mede doordat het zeer arbeidsintensief is. Wel werken een aantal OCMW's mee aan de organisatie van informatievergaderingen voor werkgevers betreffende de tewerkstellingsmaatregelen. Dit leidt doorgaans tot interessante contacten met de privé-sector. Ook kunnen hierdoor een aantal vooroordelen ten aanzien van OCMW-clieñten worden weggewerkt.

d. Doorverwijzing naar de interimsector

Mede wegens de krapte op de arbeidsmarkt is ook de uitzendsector in Vlaanderen zich sinds een aantal jaren gaan toeleggen op projecten die tewerkstelling en reïn-

tegratie van werkzoekenden uit risicogroepen - zoals OCMW-cliënten - beogen. Dit leidde onder meer tot het ontstaan van het Vlaams Interim Brug-project.²⁰

Hoewel interimarbeid kan leiden tot een vaste betrekking, zijn de ervaringen van de onderzochte OCMW's niet altijd positief. Er is doorgaans geen begeleiding op de werkplaats voorzien, de tewerkstelling vergt een grote mobiliteit van de tewerkgestelde, het gaat meestal om kortdurende periodes van tewerkstelling wat weinig zekerheid biedt, en die bovendien kunnen maken dat de cliënt niet langer in aanmerking komt voor een langdurige tewerkstelling omdat hij/zij niet langer voldoet aan de voorwaarden voor de tewerkstellingsmaatregelen (bv. een Dienstenbaan). Kortom de drempel naar interimarbeid ligt vaak (te) hoog waardoor alleen de beste cliënten voor interimarbeid in aanmerking komen.

1.9 Nazorg

Onder de term nazorg verstaan we de begeleiding van de cliënt op de werkplek tot hij/zij voldoende geïntegreerd is in het werkmilieu. Uit de gesprekken kunnen we afleiden dat deze laatste fase in het traject slechts sporadisch wordt ingevuld en eerder van op afstand gebeurt. Het blijft doorgaans beperkt tot de vraag 'hoe gaat het op het werk?' voor de cliënten die nog een beroep doen op het OCMW voor bv. budgetbegeleiding. Voor de beperkte invulling worden door de respondenten verschillende verklaringen gegeven: een aantal OCMW's vinden het niet hun taak om de cliënt bij tewerkstelling in het reguliere circuit nog verder te begeleiden, heel wat cliënten wensen geen verdere contacten met het OCMW, ook de werkgevers zijn er niet steeds mee opgezet, het is zeer arbeidsintensief, het vergt een mentaliteitswijziging bij de maatschappelijk werkers en trajectbegeleiders, een uitgewerkte methodiek en de nodige finesse ontbreken. Wel wordt doorgaans met de werkgevers afgesproken dat men bij problemen (bv. veelvuldige afwezigheid) contact kan opnemen met het OCMW.

²⁰ Het project werd in januari 1998 opgestart vanuit een samenwerking tussen toenmalig Vlaamse Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling (T. Kelchtermans) en Stichting Interim vzw (een afzonderlijke entiteit met in de Raad van Beheer vertegenwoordigers uit de uitzendsector, patronale en syndicale middens). Het niet-commerciële project, dat gesteund wordt door de Vlaamse Administratie Werkgelegenheid, heeft als doel het structureel bevorderen van (re)ïntegratie en de tewerkstelling van risicogroepen (cf. ESF-definitie) op de arbeidsmarkt via uitzendarbeid. Met de steun van de regionale Kamers voor Handel en Nijverheid en het NCMV bouwen 6 coördinatoren 'bruggen' tussen sociale actoren (OCMW's, Centra voor Deeltijds Onderwijs, lokale opleidingsinitiatieven, ...) en economische actoren (de uitzendbedrijven). Over heel Vlaanderen zijn 121 OCMW-afdelingen bij het VIB-project betrokken. In de periode van 1 januari tot 30 september 1998 werden 849 personen in de interimsector tewerkgesteld, waarvan er nadien 114 een vaste betrekking kregen. Van de 849 tewerkgestelden waren 17% OCMW-steuntrekkers (bestaansminimum of leefgeld) (Stichting Interim vzw, 1998).

1.10 Samengevat

In de volgende tabel worden de verschillende fasen in het traject per OCMW samengevat, waarbij wordt aangegeven in welke mate er voor een bepaalde fase wordt samengewerkt met andere actoren. Ter verduidelijking: het betreft hier de weergave van hetgeen in de gesprekken aan bod gekomen is, wat niet wil zeggen dat het arbeidsmarktbeleid van de betreffende OCMW's hiertoe beperkt is.

Tabel 9.2 Mate van samenwerking in kader van trajectbegeleiding zoals vermeld tijdens de interviews

	Toeleiding	Intake	Diagnose en selectie	Voortraject
Tervuren Lille	(geen info) - Sociale dienst doet doorverwijzing naar intergemeentelijke tewerkstellingsdienst	(geen info) - maatschappelijk werkers van de sociale dienst belast met volledige sociale dossier - maatschappelijk werker van tewerkstellingsdienst staat in voor kwalitatieve intake	(geen info) - in gezamenlijk overleg tussen sociale dienst en tewerkstellingsdienst	(geen info) - tewerkstellingsdienst in samenwerking met sociale dienst
Maldegem Mortsel	(geen info) - cliënten komen uit eigen initiatief - cliënten worden doorverwezen door andere instanties of bureaus - bij begin legislatuur wordt boekje verspreid met dienstverlening van het OCMW - informatieverstrekking via gemeentelijk boekje	(geen info) - maatschappelijk werkers belast met volledige sociale dossier	(geen info) - maatschappelijk werker	(geen info) - doorverwijzing naar leer-werk-atelier of sociale werkplaats - doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten (psychiatrische problemen, etc.)
Ledelegem	- cliënten komen uit eigen initiatief (laagdrempelig OCMW; hoofd-maatschappelijk werker kent doorgaans OCMW-clianten)	- hoofdmaatschappelijk werker	- hoofdmaatschappelijk werker in samenspraak met voorzitter (aanwezig op selectiegesprek)	- hoofdmaatschappelijk werker voor eigen (WEP+) projecten - andere maatschappelijk werker voor externe (WEP+) projecten
Berlare Oostkamp	(geen info) - cliënten komen uit eigen initiatief (laagdrempelig OCMW)	(geen info) - maatschappelijk werker	(geen info) - maatschappelijk werker	(geen info) - motivering: maatschappelijk werker - afhelpen van verslaving, oplossen gezinsproblemen, etc.: doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten
Genk	- doorverwijzing algemeen maatschappelijk werker => tewerkstellingsdienst	- algemene intake: wijkmaatschappelijk werker - intake vooral toegespitst op het levensdomein Arbeid: trajectbegeleider	- voorselectie: algemeen maatschappelijk werker (rekeninghoudend met huisvesting, kinderopvang, mobiliteit) - diagnose van werkmotivatie, beperkingen en capaciteiten: trajectbegeleider	- wisselwerking algemeen maatschappelijk werker/trajectbegeleider (afhankelijk van met wie de cliënt de sterkste vertrouwensband heeft)

Tabel 9.2 Mate van samenwerking in kader van trajectbegeleiding zoals vermeld tijdens de interviews. Vervolg

	Trajectbepaling	Opleiding	Begeleiding	Arbeidsbemiddeling	Nazorg
Tervuren Lille	(geen info) - integratiecontract: sociale dienst - andere trajecten: tewerkstellingscel	(geen info) - tewerkstellingsdienst; opleiding gebeurt tijdens tewerksstelling of nadien via doorverwijzing	(geen info) - tewerkstellingsdienst: opvolging - werkgever: begeleiding op de werkvloer	(geen info) - sociale dienst zorgt voor inschrijving cliënt bij VDAB - geen actief benaderen van potentiële werkgevers - contacten met interimsector - geen sollicitatietraining	(geen info) - sporadisch
Maldegem Mortsel	(geen info) - maatschappelijk werker - gebeurt soms tijdens intake, soms pas op later moment, wanneer bepaalde acutere problemen van cliënt zijn opgelost	(geen info) - Centrum voor Basiseducatie (Nederlands leren) - diverse andere initiatieven in Antwerpen	(geen info) - bij ter beschikking stelling gebeurt begeleiding vanuit de werkplaats; OCMW volgt aanwezigheid op, ziekte, etc.; bij problemen neemt men contact op met OCMW	(geen info) - doorverwijzing VDAB beperkt (niet lokaal gesitueerd; oplossing: PLOT?) - sollicitatietraining: PWA - actief benaderen werkgevers: alleen in functie van Artikel 60§7, niet met oog op doorstroming; niet laak van OCMW - doorverwijzing naar interimsector: beperkt (alleen beste kandidaten)	(geen info) - in kader van Artikel 60§7: cf. 'begeleiding' - nadien: niet laak van OCMW
Ledegem	- hoofdmaatschappelijk werker	- VDAB - Vrije Volkshogeschool	- alleen indien cliënt in budgetbegeleiding is - werkgever dient begeleiding te voorzien in kader van WEP+	- OCMW: doorverwijzing naar VDAB - VDAB geeft vacatures door aan OCMW - cliënten bekijken zelf Jobkrant - tewerkstellingscel van VDAB licht lokale en arrondissementale vacatures door en gaat na of OCMW-clianten in aanmerking komen - OCMW benadert potentiële werkgevers (bv. via informatievergadering aangaande WEP+ en Smet-baan) - geen sollicitatietraining; wel schrijft OCMW brieven voor cliënten - doorverwijzing interimsector	- geen begeleiding op de werkvloer; wel 'op afstand'

Tabel 9.2 Mate van samenwerking in kader van trajectbegeleiding. Vervolg

	Trajectbepaling	Opleiding	Begeleiding	Arbeidsbemiddeling	Nazorg
Berlare Oostkamp	(geen info) - maatschappelijk werker	(geen info) - VDAB (sollicitatietraining, beroepsopleiding) - Dardenorganisaties (Loca Labora) - PWA (hef- en tiltechnieken, snoeittechnieken, ...)	(geen info) - zwak uitgebouwd; op plaats van tewerkstelling - OCMW blijft wel contactpunt (bv. bij absentieisme); begeleidt cliënten vaak nog bij andere problemen (bv. budgettering)	(geen info) - via PLOT (Plaatselijk Loket Tewerkstelling) in kader van con-venant: goede contacten met VDAB; met cliënten naar VDAB-medewerker; WIS-computer - wekelijks jobkrant van VDAB - benadering werkgevers beperkt tot bedrijven en instellingen die men kent en waarmee in verleden reeds werd samengewerkt - sollicitatietraining: VDAB	(geen info) - beperkt - vaak blijven tewerkgestelde cliënten evenwel in contact met OCMW voor budgettering
Genk	- trajectbegeleider (heeft zicht op diverse tewerkstellingsmogelijkheden)	- werkervaring in Art. 60§7 bij diverse organisaties, o.a. vzw. Alternatief	- werkgever voorziet in begeleiding op de werk-vloer. - trajectbegeleider houdt regelmatig evaluaties met cliënt en werkgever, volgt ziekte/afwezigheden op, bemiddelt bij problemen, waakt over de randvoorwaarden (bv. kinder-opvang)	- door OCMW zelf (vacatures opsporen d.m.v. WIS, sollicitatie-begeleiding geven naast vzw TOK en vzw Alternatief) of door/i.s.m. partners uit Network Genk (VDAB, BLM, PWA...) - Dagcentrum ex-psychiatrische patiënten pluizen vacatures in kranten uit - samenwerking met Interimkantoren (VIB) - geen prospectie van werkgevers - individuele dienstverlening aan werkgevers indien er reële mogelijkheden zijn om een cliënt te plaatsen, door hen bv. informatie te verstrekken over tewerkstellings-maatregelen.	- OCMW: cliënt wordt opgevolgd (nog niet vol-doende systema-tisch), tenzij hij/zij dit niet wenst

2. Samenwerking en netwerkvorming: bevorderende en belemmerende factoren

Bij de beschrijving van de fasen in een traject naar werk werd reeds aangegeven met welke actoren de onderzochte OCMW's samenwerken. In deze paragraaf gaan we in op de factoren die aan de basis liggen van samenwerking. We maken opnieuw een onderscheid tussen interne en externe samenwerking. Vooraleer we overgaan tot de ervaringen met samenwerking in de praktijk, geven we een overzicht van bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking en netwerkvorming uit de literatuur.

2.1 Literatuuroverzicht

2.1.1 Voordelen van samenwerking

Het betreft hier een aantal voordelen van samenwerking, zoals ze in de literatuur worden weergegeven. Vooraf is het van belang aan te geven dat OCMW's door de wetgever niet worden verplicht om alle taken die hen worden opgelegd zelf uit te voeren. Er zijn diverse mogelijkheden tot samenwerking met andere welzijnsvoorzieningen, diensten, privé-bedrijven of overheden voorzien in Artikel 61 en 62 van de Organieke wet op de OCMW's (Galloo, 1998). Een meer recente stimulans tot samenwerking met de private sector is het decreet van 08/05/1999 aangaande de publiek-private samenwerking vanuit het OCMW.

- In het tewerkstellingsveld zijn tegenwoordig diverse organisaties actief, zowel publiek als privaat. Deze organisaties worden steeds meer afhankelijk van elkaar: ze richten zich tot dezelfde doelgroep van laaggeschoolde langdurig werklozen, werken binnen dezelfde buurt of gemeente, stoten op gelijkaardige problemen en/of kunnen zonder de hulp van andere organisaties hun eigen doelstellingen niet verwezenlijken (Suijs, 1999; Geddes, 1998). Samenwerking is dan een logische oplossing.
Ook OCMW's hebben er alle baat bij om samen te werken met andere actoren, mede in het kader van trajectbegeleiding; een OCMW moet en kan immers doorgaans niet alle fasen in het traject aanbieden. Demeyer schrijft in dit verband 'Samenwerking en netwerkmanagement worden noodzakelijk geacht om te komen tot een geïntegreerde trajectwerking. De verschillende fasen kunnen immers door diverse partners worden opgenomen.' (Demeyer e.a., 1998, p. 24). Een interessant initiatief in dit verband is het Vlaams Interim Brugproject, waarbij samenwerkingsverbanden worden opgezet tussen OCMW's en de interimsector, met het oog op doorstroming van OCMW-cliënten naar de arbeidsmarkt.
- Bovendien worden OCMW's tegenwoordig voor een toenemend aantal opdrachten ingeschakeld, zowel inzake tewerkstellingsbeleid als met betrekking

tot andere aspecten (ouderlingenzorg, budgetbegeleiding, verslavingsproblematiek, vluchtelingenstromen, ...). Door dit groeiend aantal taken dient uitbesteding van opdrachten aan derdenorganisaties zich aan. Inzake tewerkstellingsbeleid kan het onder meer gaan om het verstrekken van opleiding aan cliënten, het opzetten van tewerkstellingsprojecten, etc. Met het oog op een vlotte doorstroming van cliënten (mede in het kader van trajectbegeleiding) is samenwerking uiteraard onontbeerlijk.

- Door samenwerking met andere OCMW's op beleidsniveau (bijvoorbeeld door het oprichten van een overlegforum) kunnen OCMW's die gelijkaardige problemen ervaren (bv. OCMW's in grootsteden) samen zoeken naar oplossingen en ervaringen uitwisselen. Kraatz (1998) spreekt in dit verband van 'social learning'.
- Door samenwerking met derden kunnen tevens de kosten voor arbeidsmarktbeleid worden gedeeld. Ook kunnen OCMW's door onderlinge samenwerking hun financiële middelen bundelen en op die manier de mogelijkheden inzake tewerkstellingsbeleid te vergroten, bijvoorbeeld door het bundelen van SIF-budgetten of door het gezamenlijk aanwerven van een trajectbegeleider in het kader van de Sociale Maribel. Dit is in het bijzonder nuttig voor kleinere OCMW's. De schaalvergroting biedt meer kansen tot specialisatie en verruiming van het keuze-aanbod.
- Ook voor OCMW's in de grootsteden kan samenwerking voordelen hebben. De werking van deze OCMW's komt immers steeds meer onder druk te staan door het toenemend aantal cliënten, wat op zijn beurt leidt tot een uitholling van het financieel draagvlak. Ook is de samenstelling van het cliënteel sterk gewijzigd (jonge laag- of ongeschoolde werklozen die niet kunnen terugvallen op familie, jonge alleenstaande moeders, drugsverslaafden, thuislozen, vluchtelingen, hoogbejaarden), wat de dossiers van bijstandsvragers complex maakt en de administratieve last sterk vergroot. Een verdeling van taken kan ook in dit geval een (deel)oplossing zijn.
- Bovendien is armoede tegenwoordig een complexe en multi-aspectuele problematiek, waarbij het voor een OCMW vaak onmogelijk is om zich met al de aspecten van armoede even intensief bezig te houden. Hetzelfde geldt voor de werkloosheidsproblematiek, waaraan verschillende oorzaken ten grondslag kunnen liggen. Meer en meer groeit het besef dat het aanpakken van alle problemen afzonderlijk (werkloosheid, huisvesting, gezondheid, etc.) en het werken met specifieke doelgroepen (vrouwen, ouderen, jongeren, migranten, etc.) moet worden aangevuld met een meer geïntegreerde en multi-dimensionele aanpak, waarbij samenwerking onontbeerlijk is (Geddes, 1998). Galloo schrijft in dit verband: 'Wegens financiële beperkingen, de soms rigide openbare structuur en de complexiteit van de armoede, is het voor de OCMW's duide-

lijk geworden dat ze niet alles zelf kunnen organiseren en dat er andere lokale partners moeten worden aangesproken.' (Galloo, 1998). Met de oprichting van het Sociaal Impulsfonds tracht de centrale overheid de integrale aanpak te bevorderen en te ondersteunen.

- Ook vermijdt samenwerking dat verschillende actoren zich bezig houden met dezelfde aspecten van het arbeidsmarktbeleid, waardoor organisaties elkaar in hun werking overlappen en het aanbod aan initiatieven, middelen en knowhow sterk versnipperd en onoverzichtelijk wordt. Via samenwerking kan men komen tot een betere onderlinge afstemming van activiteiten, mensen en middelen. Zo hoeven intake-gegevens maar één keer verzameld te worden, kan worden vermeden dat een werkzoekende twee keer wordt bijgeschoold door verschillende organisaties, etc. (Esser, 1994). Geddes formuleert het als volgt: *'Local partnerships can make an important contribution to more effective local policy processes. Partnerships can lead to better policy co-ordination and integration. They can promote positive change in the approach of other local actors, accessing new resources and making better use of them, and stimulating innovative policy approaches'* (Geddes, 1998).
- Samenwerking dat de vorm aanneemt van een 'partnership' kan tot slot de rol van spreekbuis opnemen zodat lokale interesses en problemen gemakkelijker gecommuniceerd worden naar de hogere overheden (Geddes, 1998).

2.1.2 Voorwaarden voor een effectief en efficiënt samenwerkingsproces

Leemans (1999) geeft een aantal voorwaarden voor een effectieve samenwerking op basis van de ervaringen met onderlinge samenwerking tussen de OCMW's uit de Zennevallei. We kunnen deze voorwaarden veralgemenen naar samenwerking met andere actoren.

- In de eerste plaats dienen de verschillende actoren zich te bezinnen over hun rol in het arbeidsmarktbeleid. Pas indien hieromtrent eensgezindheid bestaat is het mogelijk om samen te werken.
- Tevens dient met bij de uitbouw van een samenwerkingsverband rekening te houden met alle potentiële actoren, zowel publiek als privaat. Geen enkele actor mag bij voorbaat worden uitgesloten. Zo is het uitbouwen van een éénloket-functie of een lokaal werkgelegenheidsforum niet efficiënt indien men er bepaalde actoren uit het tewerkstellingsveld niet bij betreft.
- Verder is een gezamenlijk belang noodzakelijk, zonder dat evenwel de noden van elk van de actoren afzonderlijk uit het oog worden verloren.
- In het bijzonder in het promotorship-model (cf. hoofdstuk 4) is er bovendien nood aan een open boekhouding en een transparante besluitvorming. Bij het oprichten van een aparte juridische entiteit is daarentegen een degelijk werkende administratieve onderbouw en een duidelijk voorzitterschap noodzakelijk.

- Ook moet er gezocht worden naar de juiste schaalgrootte. Zo kan samenwerking op het vlak van woonproblematiek een andere schaal nodig hebben dan samenwerking op vlak van tewerkstelling en opleiding.
- Bijkomende factoren die de effectiviteit van het samenwerkingsverband beïnvloeden zijn onder meer de deskundigheid van de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties in het samenwerkingsverband, de toevallige samenstelling van de politieke vertegenwoordiging (in het bijzonder bij samenwerking tussen OCMW's onderling), een efficiënte en effectieve vergadercultuur met een duidelijke agendavorming.
- Van belang is tot slot dat de verschillende actoren zich duidelijk realiseren dat samenwerking geen doel op zich is, maar een middel om een bepaald doel (in deze context: het realiseren van meer uitstroom uit de bijstand) te bereiken (Leemans, 1999).

Kensen (1999) schetst op haar beurt een aantal voorwaarden voor een effectieve samenwerking.

- In een effectief samenwerkingsverband staan de actoren open voor de inbreng van anderen: er wordt naar de anderen geluisterd, op de inbreng wordt gereageerd en er wordt iets mee gedaan. Ook wordt de tijd genomen om uit te zoeken wat de ander wil en bedoelt.
- Tevens is een effectief samenwerkingsverband zo georganiseerd dat het openstaat voor nieuwe mensen met een nieuwe inbreng. Het uitbreiden van het aantal actoren kan evenwel zowel een succes- als een faalfactor zijn voor een samenwerkingsverband. Een goed moment om anderen in een samenwerkingsverband te betrekken, is wanneer vernieuwing of verandering gewenst of nodig is.
- Verandering en stabiliteit dienen elkaar af te wisselen. Op die manier wordt immers ruimte gemaakt zowel voor de inbreng van nieuwe actoren als voor het aanpakken van problemen.
- In een samenwerkingsverband hebben de actoren elkaar nodig. Men moet erkennen dat een effectief beleid niet mogelijk is zonder de ander.

Geddes (1998) geeft zes 'key issues' voor een betere samenwerking:

1. Representation and communication: het is van belang dat de doelgroep vertegenwoordigd is in de samenwerkingsverbanden. Ook is er nood aan een goede communicatie tussen de vertegenwoordiger van een organisatie in een samenwerkingsverband en de rest van de organisatie.
2. Organisational capacity and skills: samenwerkingsverbanden dienen door de hogere overheden te worden gepromoot en (financieel) ondersteund, zodat de partners de nodige professionele, managements- en communicatieve vaardigheden kunnen ontwikkelen.
3. Financial resources: subsidies op lange termijn geven de kans aan organisaties om een samenwerkingsverband op te zetten. Het moeten bijeensprokkelen van

verschillende kortetermijnfondsen daarentegen bemoeilijkt zeer sterk de werkzaamheden van de samenwerking en zorgen voor een permanente onzekerheid betreffende het voortbestaan van het samenwerkingsverband.

4. Timescales: problemen als werkloosheid, in het bijzonder van risicogroepen, vragen een aanpak op lange termijn. Samenwerkingsverbanden hebben evenwel vaak een experimenteel en tijdelijk karakter (wat mede samenhangt met de tijdelijke financiering). Een samenwerkingsverband heeft echter voldoende tijd nodig om te ontwikkelen, waarbij de partners elkaar moeten kunnen vertrouwen.
5. Transparency and accountability: ook hier gaat het in het bijzonder om het belang van transparantie naar de organisaties die vertegenwoordigd zijn in het samenwerkingsverband. Tevens dient vermeden te worden dat er te grote spanningen ontstaan tussen een samenwerkingsverband en de lokale politieke besluitvorming.
6. Research, evaluation and dissemination: vaak ontbreekt het binnen een samenwerkingsverband aan monitoring en feedback over de evolutie van de samenwerking, wat een effectieve samenwerking verhindert. Dit gebrek aan evaluatie bemoeilijkt tevens het uitwisselen van positieve en negatieve ervaringen, zowel lokaal als (inter)nationaal.

Op basis van knelpunten die Galloo (1998) optekent bij haar studie omtrent de samenwerking bij grootstedelijke OCMW's, kunnen we een aantal bijkomende voorwaarden voor een vlotte samenwerking aangeven. We maken hierbij een onderscheid tussen interne en externe samenwerking.

a. Interne samenwerking

- Bij interne samenwerking is het belangrijk dat er een goede informatiedoorstroom is tussen de verschillende diensten van het OCMW en de personen binnen eenzelfde dienst. Dit kan bevorderd worden door een goed functionerend informaticasysteem en voldoende kennis van dit systeem.
- Er dient tevens voldoende afstemming te zijn tussen de methodieken, doelstellingen, visies en culturen van de interne diensten. Vaak is de geografische spreiding van de gedeconcentreerde diensten (wijkantennes, sociale centra) een (bijkomende) moeilijkheid.
- Ook moet een groot personeelsverloop worden vermeden. Dit is vaak het gevolg van tijdelijke - en daardoor onzekere - financiering van projecten, waarbij het kan gebeuren dat een project abrupt stopt en daarmee ook de bestaande samenwerkingsverbanden.

b. Externe samenwerking

- Bij externe samenwerking is het van belang dat de bestaande samenwerkingsverbanden doorzichtig zijn (cf. transparency bij Geddes).

- Tevens moeten de partners een duidelijk zicht hebben op wie wat doet in het tewerkstellingsveld. Het opstellen van een sociale kaart kan een eerste aanzet zijn voor meer duidelijkheid. In een volgende stap kan men komen tot een taakverdeling tussen de actoren. Zo wordt vermeden dat organisaties overlappend werken.
- Ook dient versnippering van middelen over organisaties, diensten en projecten vermeden. Door deze versnippering kunnen heel wat organisaties en projecten immers slechts met moeite de nodige financiële middelen verzamelen, wat leidt tot een administratief kluwen en kortstondige projecten. Dit bemoeilijkt op zijn beurt samenwerking. Minder versnippering impliceert evenwel een meer coherent, planmatig en sectoroverschrijdend (welzijns)beleid door de verschillende overheden, evenals een minder complexe regelgeving. Het ontstaan van het Sociaal Impulsfonds wordt gezien als bevorderlijk voor integratie van middenstromen en het stimuleren van samenwerking en netwerkvorming.
- Een andere factor die externe samenwerking bemoeilijkt is de grote verscheidenheid tussen partners die betrokken zijn bij het (lokaal) arbeidsmarktbeleid: particuliere en publieke, kleinschalige en grootschalige, lokale en bovenlokale, invloedrijke en minder invloedrijke actoren zijn actief op hetzelfde veld en/of met dezelfde doelgroep. Deze diversiteit brengt soms achterdocht, concurrentie en inertie mee. Bekendheid met elkaars werking, structuur en cultuur evenals op de hoogte zijn van elkaars bedoelingen en openheid kunnen hierbij een eerste stap zijn.
- Van belang is tevens dat 'over-organisatie' wordt vermeden, waardoor te veel beslissingen moeten worden genomen zodat uiteindelijk niets vooruit gaat. Samenwerking moet op een doordachte manier gebeuren, en niet omdat het 'in' is.

Diverse auteurs wijzen er ook op dat het belang van de organisatie bij samenwerking niet mag primeren op het belang van de doelgroep waarvoor de samenwerking in werkelijkheid wordt tot stand gebracht. Eerder werd reeds aangegeven dat samenwerking slechts een middel is om een bepaald doel - in de context van dit rapport met name een maximale uitstroom uit de bijstand - te verkrijgen en niet de instandhouding of de uitbreiding van de eigen organisatie of politieke belangen. Tevens moet men leren om grensoverschrijdend te denken. In de praktijk voeren evenwel belangenconflicten en angst om te moeten inleveren vaak de boventoon, wat samenwerking bemoeilijkt (Leemans, 1999; Esser, 1997; Galloo, 1998; Geddes, 1998).

Over het feit of samenwerking al dan niet kan opgelegd worden, is men in de literatuur niet eenduidig. In ieder geval dient vermeden dat verplichte samenwerkingsverbanden bestaande, goed functionerende vormen van samenwerking doorkruisen. Ook moeten de partners overtuigd zijn van de meerwaarde die samenwerking voor hun organisatie heeft. Tevens wordt er op gewezen dat

samenwerking een relatief recent gegeven is, waarvoor eerst een mentaliteitswijziging nodig is. Dit kan evenwel niet worden bewerkt door actoren te verplichten samen te werken. Bovendien is samenwerking en netwerkvorming een proces, dat tijd nodig heeft.

2.1.3 Factoren die het goed functioneren van een netwerk bevorderen

Volgens Suijs (1999) is er naast de wederzijdse afhankelijkheid tegenover eenzelfde 'issue' (doelgroep, problematiek, ...) voor het tot stand komen van een netwerk nood aan een katalysator: een infrastructuur die ter beschikking komt, een organisatie die het initiatief neemt om een netwerk uit te bouwen, enz. De auteur maakt een onderscheid tussen drie soorten factoren die het functioneren van een netwerk bevorderen of belemmeren.

1. Organisatie-interne factoren: deze omvatten zowel cultuurfactoren (bv. het doel, de eigenheid en de autonomietendensen van de partners) als structuurfactoren (bv. de middelen, het personeel en de tijd waarover de deelnemende actoren beschikken).
2. Netwerkinterne factoren hebben voornamelijk betrekking op de communicatie en de interactie binnen het netwerk. Welke informatie hebben de partners over elkaar? Hebben zij een traditie van samenwerking? Zijn de actoren extern of intern gemotiveerd tot samenwerking?
3. Externe factoren: het gaat hier onder meer om beleidsfactoren zoals incentives (bv. de middelen om een coördinator te betalen) en wettelijke mogelijkheden inzake samenwerking.

Suijs wijst tevens op een paradox die inherent is aan netwerken: 'hoewel actoren uit eigen belang in een netwerk stappen, kan samenwerking maar slagen wanneer het gemeenschappelijk belang het eigen belang overstijgt'.

Belangrijk voor een goed functionerend netwerk is tevens dat het dynamisch potentieel binnen het netwerk niet wordt belemmerd door verstrakte structuren. Boorsma en Renooy (1993) wijzen op het belang van het op gang brengen en onderhouden van afstemming en interactie tussen de verschillende netwerkpartners. Dit impliceert een voortdurende coördinatie en (zo nodig) een 'makelaar' om te bemiddelen tussen partijen, evenals een effectieve communicatiestructuur.

In onderstaande tabel vatten we de voornaamste bevorderende en belemmerende factoren samen.

Tabel 9.3 Bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking en netwerkvorming (uit de literatuur)

	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Relatie tussen de actoren	<ul style="list-style-type: none"> - goede informatiedoorstroom (intern en extern) - voortdurende coördinatie - afstemming tussen methodieken, doelstellingen, visies en culturen - openstaan voor inbreng van anderen; wederzijds respect, begrip en vertrouwen - actoren sterk gemotiveerd om samen te werken 	<ul style="list-style-type: none"> - grote verscheidenheid tussen partners (visie, cultuur, ...) - belangenconflicten, machtsverhoudingen - angst om te moeten inleveren
Praktische uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> - open boekhouding; transparante besluitvorming - efficiënte vergadercultuur - goede communicatie tussen vertegenwoordigers van organisatie en rest van organisatie - regelmatige monitoring, evaluatie en feedback - goed informatiesysteem (bv. cliënt-volg-systeem) - deskundigheid van vertegenwoordigers (professionele, managements- en communicatieve vaardigheden) 	<ul style="list-style-type: none"> - over-organisatie - verstrakte structuren - resultaten doorgaans niet dadelijk zichtbaar - groot personeelsverloop
Randvoorwaarden / omgevingsfactoren	<ul style="list-style-type: none"> - traditie op vlak van samenwerking - gunstig politiek en sociaal klimaat - eensgezindheid over de rol van iedere deelnemende actor => komen tot taakverdeling - concrete en haalbare doelstellingen die enkel kunnen bereikt worden via samenwerking; gezamenlijk belang; meerwaarde voor iedere actor - niemand bij voorbaat uitsluiten; openstaan voor nieuwe actoren - zoeken naar de juiste schaalgrootte - doelgroep vertegenwoordigen in samenwerkingsverband - promotie en financiële ondersteuning door centrale overheden 	<ul style="list-style-type: none"> - uitbreiding van eigen organisatie of politieke belangen primeren boven belang van de doelgroep; eigenbelang overstijgt gemeenschappelijk belang - spanning tussen samenwerkingsverband en lokale politieke besluitvorming - gebrek aan financiële middelen, personeel en tijd; subsidies op korte termijn; versnippering van financiële middelen - complexe regelgeving - samenwerking vergt mentaliteitswijziging; heeft tijd nodig

2.2 Ervaringen uit de praktijk

2.2.1 Interne samenwerking

In functie van de integrale benadering van de cliënt is het van belang dat er een goede interne samenwerking is tussen de verschillende diensten van het OCMW (bv. tewerkstellingsdienst, sociale, juridische, administratieve en financiële dienst) evenals tussen de maatschappelijk werkers van de sociale dienst onderling. Dit geldt in het bijzonder voor de Openbare Centra waar het arbeidsmarktbeleid is ondergebracht in een aparte dienst of bij één bepaald persoon. Cliënten hebben naast een tewerkstellingsprobleem immers vaak nog diverse andere problemen die een weerslag kunnen hebben op het traject naar werk.

De respondenten gaven volgende factoren aan die de interne samenwerking bevorderen:

- geen te sterke hiërarchie binnen de sociale dienst van het OCMW (bv. tussen de hoofdmaatschappelijk werker en de andere maatschappelijk werkers);
- regelmatig intern overleg tussen de maatschappelijk werkers; een goede interne communicatie;
- een gestructureerde uitwisseling van gegevens tussen bv. de sociale dienst, de tewerkstellingsdienst en de juridische dienst (bv. door het regelmatig organiseren van een teamvergadering);
- goede feedback, wat leidt tot meer diepgang in de hulpverlening;
- kleinschaligheid van het OCMW;
- een goede verstandhouding tussen de maatschappelijk werkers;
- een duidelijke taakafbakening.

2.2.2 Externe samenwerking

In functie van de inschakeling van cliënten in de (reguliere) arbeidsmarkt kan een OCMW samenwerken met een brede waaier van actoren, waaronder de VDAB, de interimsector, naburige OCMW's, de gemeente, de RVA, het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap, de private sector, diverse vzw's. Uit de gesprekken konden zowel bevorderende als belemmerende factoren worden afgeleid voor bepaalde vormen van samenwerking. In volgend schema worden ze samengevat.

Tabel 9.4 Bevorderende en belemmerende factoren voor externe samenwerking (uit de praktijk)

Samenwerking met:	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Ander(e) OCMW('s)	<ul style="list-style-type: none"> - gebrek aan tewerkstellingsplaatsen Artikel 60§7 - gebrek aan kandidaten om Artikel 60§7 in te vullen - aanbieden van tewerkstelling op maat van de cliënt - aanstelling coördinator ('regisseur') die samenwerking uitbouwt - betrokken OCMW's willen zich engageren - uitwisselen van ervaringen - moet persoonlijk 'klikken' tussen maatschappelijk werkers 	<ul style="list-style-type: none"> - geen behoefte aan samenwerking - er wordt vanuit het beleid (de OCMW-Raad) niet op aan gedrongen - gebrek aan traditie op het vlak van samenwerking - verschillende politieke coalities - OCMW wil autonomie niet uit handen geven - gebrek aan personeel om samenwerkingsverband uit te bouwen - er kwam nog geen vraag van naburige OCMW's om samen te werken - gebrek aan communicatie tussen OCMW's - verschillende verwachtingen t.a.v. samenwerking - gebrek aan engagement voor doelgroep van OCMW-clënten
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - goede verstandhouding met gemeente - gemeente maakt van tewerkstelling van OCMW-clënten een beleidsprioriteit 	<ul style="list-style-type: none"> - gemeente wenst zich niet te profileren op vlak van tewerkstelling; men is met andere zaken bezig - gemeente geen vragende partij naar OCMW-clënten - relatie gemeente-OCMW beperkt tot budgettaire aspecten - OCMW heeft geen behoefte aan samenwerking met gemeente in functie van tewerkstellingsbeleid; er zijn voldoende tewerkstellingsplaatsen
VDAB	<ul style="list-style-type: none"> - gebrek aan kandidaten voor opleidingsprojecten bij VDAB - één-loketbenadering (convenant, werkwinkels) - maatschappelijk werker kent iemand bij VDAB; het 'klikt' persoonlijk 	<ul style="list-style-type: none"> - gebrek aan interesse om samen te werken vanuit VDAB - te hoogdrempelige, logge organisatie - geen VDAB-kantoor in de gemeente - initiatieven niet afgestemd op doelgroep van OCMW-clënten

Tabel 9.4 Bevorderende en belemmerende factoren voor externe samenwerking. Vervolg

Samenwerking met:	Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
Private werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> - OCMW kent werkgever - positieve ervaring met samenwerking in verleden 	<ul style="list-style-type: none"> - respons van werkgevers op informatievergadering klein - probleem van begeleiding op de werkvloer - OCMW vreest dat de inspanningen niet opwegen naar de voordelen - OCMW voelt zich beter bij samenwerkingsverbanden met vzw's en de gemeente (gebrek aan traditie) - gebrek aan personeel om samenwerking uit te bouwen - samenwerking met private werkgevers uitbouwen is taak van VDAB: zit in overleg met werkgevers en werknemers (STC, ...) - men verwacht van cliënten dat ze dadelijk efficiënt mee-draaien in bedrijf - drempel te hoog voor OCMW-clënten (vergt mobiliteit en beschikbaarheid) - tijdelijke contracten - ingewikkelde administratieve procedures (afwisseling periodes van steun en loon)
Interimsector	<ul style="list-style-type: none"> - gebrek aan kandidaat-uitzendkrachten 	
Private vzw's	<ul style="list-style-type: none"> - verruiming mogelijkheden Artikel 60§7 - meer mogelijkheden inzake begeleiding - vzw vindt niet voldoende kandidaten voor opleidings- of tewerkstellingsproject - men beantwoordt aan elkaars noden 	
PWA	<ul style="list-style-type: none"> - BM-gerechtigden kunnen wat bijverdiene en werkervaring opdoen - PWA heeft wachtlijst van gebruikers 	
Plaatselijk loket (PLOT)	<ul style="list-style-type: none"> - verschillende actoren staan achter samenwerking - goede wil is er - lokaal ter beschikking 	

a. Bevorderende factoren

De factoren die samenwerking bevorderen kunnen in een aantal categorieën worden ondergebracht. In de eerste plaats is er de toeleidingsproblematiek (zowel bij VDAB, private vzw's, de interimsector als het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap) die maakt dat externe actoren meer geïnteresseerd zijn in samenwerking met het OCMW. Samenwerking maakt het tevens mogelijk om een meer gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid te voeren, op maat van de cliënt. Voor kleine OCMW's biedt samenwerking bovendien mogelijkheden inzake schaalvergroting. Het is uiteraard van belang dat de actoren die betrokken zijn bij samenwerking hier positief tegenover staan en zich engageren. Samenwerking dient dan ook een meerwaarde te hebben voor alle betrokken actoren. Daarnaast moet het persoonlijk 'klikken' tussen de actoren die bij de samenwerking betrokken zijn.

Samenwerking blijkt vaak tot stand te komen doordat medewerkers uit verschillende organisaties elkaar kennen. Ook traditie en positieve ervaringen met samenwerking in het verleden zijn een belangrijke bevorderende factor voor een verdere samenwerking in de toekomst. Een succesvolle samenwerking kan evenwel ook het gevolg zijn van een 'toevallige samenloop van omstandigheden' waarbij vraag en aanbod op elkaar kunnen worden afgestemd (het OCMW heeft een 'geschikte' kandidaat voor een bepaalde opleiding bij een derde, de invulling van een bepaalde vacature, ...).

b. Belemmerende factoren

De belangrijkste factoren die samenwerking belemmeren zijn: geen behoefte om samen te werken, gebrek aan traditie, gebrek aan personeel om samenwerkingsverbanden uit te bouwen en gebrek aan interesse bij externe actoren. Daarnaast vraagt een succesvolle samenwerking tijd en inspanningen van de deelnemende actoren, waarbij het voor het OCMW niet steeds duidelijk is of deze inspanningen wel opwegen tegen de voordelen van samenwerking.

2.2.3 Deelname aan netwerken, stuurgroepen of overlegfora: een meerwaarde voor het OCMW?

Aan de respondenten werd de vraag voorgelegd hoe men als OCMW staat tegenover de toenemende tendens van netwerkvorming. Globaal genomen staan de onderzochte Openbare Centra positief tegenover het deelnemen aan netwerken, stuurgroepen en overlegfora met externe actoren (bv. in het kader van het Sociaal Impulsfonds, het werkgelegenheidsforum, een sociaal platform). Op die manier kan men de hulpverlening tussen verschillende organisaties beter op elkaar afstemmen. Ook leert men elkaars diensten beter kennen en kan men professioneler werken door een gerichte doorverwijzing. Een belangrijke voorwaarde is evenwel dat de bijeenkomsten niet de vorm aannemen van theoretische discussies, zonder

dat er wordt ingegaan op de concrete problemen die de OCMW's ervaren, en dat ze resulteren in concrete afspraken. Er werd tevens reeds meermaals op gewezen dat -naast het overleg met externe actoren- ook het intern overleg zeer belangrijk is, mede met het oog op de integrale benadering van de cliënt.

3. Samengevat

Met de methodiek van trajectbegeleiding als referentiekader werd in dit hoofdstuk nagegaan hoe de verschillende fasen in het traject naar werk in de praktijk door de OCMW's worden ingevuld en welke knelpunten hierbij worden ervaren. De methodiek van trajectbegeleiding dringt stilaan door in de OCMW-werking, onder meer in het kader van de TOK-projecten (Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen).

In de eerste plaats wordt meermaals gewezen op het belang van een goede communicatie en terugkoppeling tussen de verschillende personen en organisaties die betrokken zijn bij het traject. Ook dient er voldoende aandacht te gaan naar het voortraject (bv. de cliënt afhelpen van een verslavingsprobleem, het zelfvertrouwen versterken, de cliënt motiveren) aangezien hier het welslagen van het vervolgetraject naar de arbeidsmarkt grotendeels door bepaald wordt. Tevens is er nood aan een duidelijk overzicht van de verschillende tewerkstellings- en opleidingsmogelijkheden en een bruikbaar cliënt-volg-systeem. De begeleiding of opvolging van cliënten doorheen het traject, evenals het bewaken dat de verschillende fasen op elkaar aansluiten, laten in de praktijk immers vaak te wensen over: het OCMW verliest een cliënt regelmatig uit het oog bij het volgen van een opleiding of bij terbeschikkingstelling in het kader van Artikel 60§7, inschakeling in een WEP-plus of een Dienstenbaan. Ook de fase van nazorg wordt slechts sporadisch ingevuld en gebeurt eerder van op afstand.

Hoewel men het er over eens is dat een begeleiding van alle cliënten naar de reguliere arbeidsmarkt onhaalbaar is, zijn de meeste onderzochte Openbare Centra van oordeel dat een verdere begeleiding door het OCMW - althans voor een bepaalde periode - gewenst is, bijvoorbeeld tot een cliënt in een opleidings- of tewerkstellingsproject is ingeschakeld. Er wordt aan toegevoegd dat het niet de bedoeling is dat OCMW's taken van andere actoren zoals de VDAB en de diverse derdenorganisaties gaan overnemen. Nogmaals wordt aangestipt dat tewerkstelling niet voor alle cliënten de beste oplossing is, rekening houdend met hun gezondheids- of familiale situatie. Ook zijn de maatschappelijk werkers van mening dat hun aanpak niet mag vernauwd worden tot tewerkstelling, aangezien er daarnaast vaak nog diverse andere problemen zijn (bv. inzake huisvesting, school, opvoeding van de kinderen, verslaving) die een integrale benadering van de cliënt - vanuit de verschillende probleemgebieden - noodzakelijk maakt.

Tevens werd in dit hoofdstuk ingegaan op de factoren die samenwerking bevorderen dan wel belemmeren. De voornaamste bevorderende factoren voor interne samenwerking zijn: regelmatig overleg, een gestructureerde uitwisseling van gegevens, een goede feedback en een duidelijke taakafbakening tussen de maatschappelijk werkers. Positieve factoren voor externe samenwerking zijn: het bestaan van wederzijdse noden en behoeften, traditie en positieve ervaringen met samenwerking in het verleden en een goede verstandhouding tussen de personen die gestalte geven aan de samenwerking. Belemmerende factoren zijn de tijd die men dient te investeren in samenwerking, gebrek aan personeel en gebrek aan interesse om samen te werken bij externe actoren.

Tot slot werd nagegaan hoe de Openbare Centra staan tegenover de toenemende tendens van netwerkvorming, deelname aan stuurgroepen en overlegfora. Globaal genomen beoordelen de onderzochte OCMW's deze tendens positief, aangezien netwerkvorming leidt tot een betere afstemming van de hulpverlening tussen verschillende organisaties en een meer gerichte doorverwijzing. Een belangrijke voorwaarde is evenwel dat er concrete afspraken worden gemaakt en dat het niet blijft bij theoretische discussies.

HOOFDSTUK 10

SAMENVATTING EN BELEIDSAANBEVELINGEN

1. Probleemstelling en doelstellingen van het onderzoek

In dit rapport staan de activeringsinspanningen van de Vlaamse OCMW's centraal. De aanhoudende stijging van het aantal BM-gerechtigden tot in de late jaren '90 is voor de federale overheid de aanleiding geweest om meer middelen te investeren in het reïntegratiebeleid voor OCMW-cliënten. Mede ten gevolge van de aanhoudende stijging van het aantal bestaansminimumgerechtigden, wordt het debat over het bijstandsbeleid vanaf de tweede helft van de jaren '90 in een nieuwe context gevoerd, met name die van het activeringsdiscours. Daarmee sluit ons land zich aan bij de internationale trend om het beleid meer te richten op het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand. De inschakeling van bestaansminimumgerechtigden in de arbeidsmarkt is hierbij de centrale doelstelling. Het beleid volgt daarbij een dubbel spoor. Aan de ene kant wordt het aanwenden van OCMW-specifieke opleidings-, begeleidings- en tewerkstellingsinstrumenten aangemoedigd door de verruiming van tewerkstellingsmogelijkheden en financiële incentives (bv. Artikel 60§7, Artikel 61, TOK-omkadering voor tewerkstellings- en opleidingsprojecten). Aan de andere kant worden de generieke activerings- en reïntegratiemaatregelen voor werkzoekenden toegankelijk gemaakt voor OCMW-cliënten via het mogelijk maken van de onmiddellijke overstap van tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 naar andere maatregelen (bv. WEP-plus, Dienstenbaan); ook de activering van het bestaansminimum via deze 'werkloosheidsinstrumenten' is mogelijk.

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 Openbare Centra participeren binnen de context van het arbeidsmarktbeleid en de factoren die deze samenwerking bevorderen of belemmeren.

Het ministerie van Sociale Zaken telde voor 1999 in Vlaanderen 29 218 bestaansminimumtrekkers (incl. gelijkgestelden); het betreft een momentopname per 1 januari. Voor het eerst deed zich een daling voor van het aantal. Of die daling mee te danken is aan de verhoogde arbeidsmarktinspanningen voor de OCMW-cliënten, is een vraag die in dit onderzoek niet kan worden beantwoord. Wel biedt dit rapport een antwoord op de vraag welke arbeidsmarktinspanningen de 308 Vlaamse OCMW's anno 1999 hebben opgebracht ten behoeve van de reïntegratie van hun cliënten. Voor arbeidsactivering en reïntegratie is er een waaier van verschillende instrumenten voorhanden en wordt in toenemende mate samengewerkt met andere instanties en actoren op het terrein. Het doel van dit onderzoek is de inspanningen op een kwantitatieve wijze in kaart te brengen op basis van een schriftelijke bevraging bij alle Vlaamse OCMW's, en een aantal bevorderende en belemmerende factoren via diepte-interviews bij een staal OCMW's verder uit te diepen. Dit onderzoek vormt dan ook een tweeluik van een kwantitatieve en een kwalitatieve benadering. In termen van de beleidscyclus ligt de focus niet op de beleidseffectiviteit of kosten-baten efficiëntie, maar wel op de beleidsinput, het beleidsproces en de (directe) beleidsoutput.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Vooreerst worden de inspanningen van de 308 Vlaamse OCMW's inzake activering, de organisatorische inbedding van het arbeidsmarktbeleid en de ervaren knelpunten gekwantificeerd op basis van de schriftelijke enquête bij de Vlaamse OCMW's. De respons op de enquête bedraagt 74,35% (of 229 ingevulde vragenlijsten). De hoge respons is een indicatie voor het belang dat OCMW's hechten aan arbeidsmarktbeleid. De bevindingen uit de enquête zijn representatief voor de Vlaamse OCMW-populatie.

Vervolgens gaan we in op de organisatie en de samenwerking via zowel de enquête als de diepte-interviews bij 8 OCMW-types. In een laatste punt trekken we enkele beleidsconclusies toegespitst op de beleidsdoelstellingen en coördinatie van de betrokken Vlaamse en federale overheid.

2. De arbeidsmarktinspanningen in kaart: bevindingen uit de enquête

2.1 Overzicht van instrumenten

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. De centrale overheid stelt hiervoor diverse instrumenten ter beschikking. Grosso modo kunnen we die opdelen in OCMW-specifieke en generieke instrumenten, zoals in onderstaande tabel.

Bij de financiële instrumenten is specifiek het Sociaal Impulsfonds (SIF) van belang voor de OCMW's, dat onder meer voor arbeidsmarktdoeleinden kan worden benut. Met de nieuwe regeringen zijn er enkele markante nieuwe initiatieven en mogelijkheden bijgekomen. Tot de belangrijkste tot hiertoe behoren de participatie van het OCMW aan de Lokale Werkwinkels en het Lokaal Forum Werkgelegenheid, en de financiële middelen in het kader van het samenwerkingsakkoord sociale economie. Last but not least bevat het Lenteprogramma van de federale minister voor maatschappelijke integratie een financieel impulsprogramma via o.m. Artikel 60§7, invoeginterim en sociale economie, met extra bijkomende middelen voor de grotere steden (Lenteprogramma minister Vande Lanotte, april 2000).

2.2 Gebruik door de OCMW's van de activeringsinstrumenten

Volgens de vigerende wetgeving kunnen OCMW's hun rol inzake arbeidsmarkt-integratie beperkt of ruim opvatten. Art. 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 bevraagde OCMW's hun rol in het arbeidsmarktbeleid ruimer opvatten dan het louter sociaal verzekerd maken van hun cliënteel via Art. 60§7. Aan de andere kant is er toch nog 40% dat blijft bij een minimale interpretatie van de OCMW-opdracht.

Onderstaande tabel combineert een aantal kerngegevens over de mate waarin de Vlaamse OCMW's hiervan gebruik maken, evenals een schatting van het aantal cliënten dat in de loop van 1998 in deze maatregelen is ingeschakeld en de mate waarin een aantal andere initiatieven inzake activering zijn genomen.

Tabel 10.1 Mate van gebruik van de instrumenten door de Vlaamse OCMW's (extrapolatie van de enquêtegegevens voor heel Vlaanderen)

	Percentage OCMW's dat de maatregel aanwendt voor de activering van het cliënteel	Aantal cliënten in 1998 ingeschakeld per maatregel*
OCMW-specifieke maatregelen		
Artikel 60§7	93,9	5 636
TOK (Tewerkstelling en Opleiding Kansarmen)	26,2	1 742
Artikel 61	19,6	153
Integratiecontract	85,6	8 415
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	2 260
Opleidingsmogelijkheden		
Opleiding door OCMW zelf	34,5	1 070
Opleiding door VDAB	68,9	911
Opleiding door derden	60,3	1 296
IBO (Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming)	17,5	90
Enkele werkprocessen		
- Screening van nieuwe OCMW-clënten op het al dan niet 'geschikt' zijn voor de arbeidsmarkt	45,9	-
- Bijhouden van cliëntenbestand of dossier om cliënt op te volgen doorheen traject naar werk	61,6	-
- Inschrijven van cliënten bij VDAB	90,8	-
- Systematische vernieuwing van inschrijving bij VDAB door OCMW	26,2	-
Acties voor specifieke doelgroepen		
- Jongeren	35,4	-
- Vrouwen	21,4	-
- Migranten	7,4	-
- Oudere cliënten	4,8	-

* 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. Deze maatregelen worden - zoals verwacht - door de meeste OCMW's aangewend en hebben het grootste bereik van cliënten. 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. Naast deze cumulatieve gegevens hebben we kunnen berekenen dat er gemiddeld 7 Art. 60-

ers zijn per Vlaams OCMW; het gemiddeld aandeel Art. 60-ers (in verhouding tot het totaal aantal BM-gerechtigden) bedraagt 8,0%. Dat percentage schommelt zeer sterk, vooral in de provincies Oost- en West-Vlaanderen. Een betere ruimtelijke spreiding van Art. 60 is alvast 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.

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 omtrent de activering van het bestaansminimum en de te ingewikkelde procedures worden als redenen vernoemd. IBO en Banenplanuitkering scoren laag. Zelfs het OCMW-specifieke instrument Art. 61, dat het opbouwen van sociale zekerheidsrechten via tewerkstelling in de privé-sector mogelijk maakt, is nog niet echt van de grond gekomen. Het gebrek aan interesse bij externe werkgevers om OCMW-cliënten in dienst te nemen wordt door de bevraagde OCMW's als voornaamste verklaring gegeven, 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. In het VDAB-beleid 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 t.a.v. de OCMW's die met deze categorieën geconfronteerd worden.

2.3 Het bereik voor activering (beleidsoutput)

a. Niet alle cliënten worden '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 (richting reguliere arbeidsmarkt). 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-clieñten vaak geconfronteerd met een cumulatie van problemen waardoor ze niet (meer) geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Op heel wat plaatsen in het rapport wordt gewezen op de cliëntgebonden factoren voor arbeidsreintegratie. Activering naar de reguliere arbeidsmarkt is bijgevolg niet voor iedere cliënt een haalbare oplossing. Een deel van de OCMW-clieñten vindt wellicht eerder een oplossing in niet-klassieke activeringssporen zoals arbeidszorgprojecten. Bijgaande tabel bevat de gegevens over het aandeel activeerbaar geachte cliënten, uitgaande van de eigen (subjectief gekleurde) inschatting door de OCMW's (bij gebrek aan objectieve maatstaf).

Tabel 10.2 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

* Bij gebrek aan een objectieve maatstaf m.b.t. de activeerbaarheid van OCMW-clieñten 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.

Het gemiddeld percentage potentieel activeerbaar geachte cliënten bedraagt 37,5% van het totaal cliënteel (of 110 cliënten gemiddeld, met een minimum van 11 en een maximum van 734). In de OCMW's uit de grootste steden ligt dit percentage het laagst (32,8%), wat o.a. verband kan houden met de zwaarte van cliëntgebonden problemen waarmee deze OCMW's worden geconfronteerd en het capaciteits-

tekort bij grote 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 al te gemakkelijk wordt verondersteld. Het percentage cliënten waarvoor stappen worden ondernomen naar de arbeidsmarkt, in verhouding tot het potentieel activeerbaar geachte cliënteel en in verhouding tot het totaal cliënteel, ligt het laagst bij de OCMW's uit de grootste gemeenten (respectievelijk 64,5% en 18,6%). Met andere woorden: hoe groter het aantal inwoners van een gemeente, hoe meer gebruik wordt gemaakt van instrumenten, maar hoe geringer het aandeel cliënten dat geactiveerd wordt. Dit gegeven biedt steun voor de beslissing in het Lente-programma om een extra financiële impuls te geven aan de OCMW's uit de grote steden om de ongelijke spreiding weg te werken.

b. Een ongelijke case-load

Grote steden worden niet alleen geconfronteerd met een specifiek profiel van OCMW-clieënten, ook kampen ze met een capaciteitstekort om de groep te kunnen opvangen. Het aantal personeelsleden dat instaat voor activering neemt niet gelijkmatig toe met het groeiend aantal cliënten. Daar waar 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. Het relatief hoge gemiddelde (10 op 100) is te verklaren door het groot aantal kleine OCMW's in Vlaanderen, waar tewerkstellingsbeleid doorgaans een taak is van iedere maatschappelijk werker (cf. infra). 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 doordat de maatschappelijk werkers de volledige hulpverlening tot hun takenpakket moeten rekenen en zich dus buigen over de verschillende probleemaspecten van de cliënten (budgetbeheer, huisvesting, e.a.).

c. Visie van het OCMW als verklarende variabele voor het activeringsbereik

Verschillende factoren kunnen een invloed hebben op het aandeel geactiveerden. In dit onderzoek is in dat verband het belang van omgevingsvariabelen (schaalgrootte) en het belang van beleidsvariabelen (visie, mate van samenwerking met andere actoren) getoetst. De hypothese gaat ervan uit dat in het geheel van bevorderende factoren voor het activeringsbereik omgevingsfactoren een dominante rol spelen ten nadele van het OCMW-beleid als zodanig. Daarbij wordt dan in de eerste plaats gedacht aan de schaalgrootte. Om die hypothese te toetsen is in het

onderzoek nagegaan in welke mate de factoren schaalgrootte, visie en mate van samenwerking een invloed hebben op het aandeel geactiveerden. Het aandeel geactiveerden wordt hier gedefinieerd als het aantal geactiveerden/potentieel aantal * 100.

Bij enkelvoudige toetsing vinden we voor elk van de genoemde factoren een samenhang met het bereik. Bij multivariate toetsing komen twee factoren significant naar voor: schaalgrootte én visie, en dus niet alleen schaalgrootte zoals men zou verwachten. De factoren i.v.m. samenwerking zijn echter niet langer significant; het effect van samenwerking wordt in een multivariaat model geneutraliseerd door de twee andere factoren. Van belang is dat de visie van een OCMW er wel degelijk toe doet: OCMW's waarvoor de integratiedoelstelling primeert, activeren gemiddeld 16% meer cliënten dan OCMW's waarvoor de sociale verzekeringsdoelstelling primeert. Ten tweede bevestigt de multivariate toetsing de eerdere vaststelling over de grootste categorie OCMW's. De vraag luidt hier: hoe fluctueert het activeringsbereik bij de grotere OCMW's als ook wordt rekening gehouden met factoren van het OCMW-beleid zelf (visie, aard van de samenwerkingspartners, gebruik van externe Art. 60-plaatsen)? Uit de analyse blijkt dat er een significant negatief verband is tussen het aantal inwoners in de gemeente en het aandeel geactiveerden. Het aandeel geactiveerden daalt met 1,8% per stijging van het aantal inwoners met 10 000. Deze vaststelling bevestigt dat hoe groter de gemeente, hoe minder het OCMW erin slaagt gelijke tred te houden met de kleinere gemeenten om potentieel activeerbaar geachte cliënten daadwerkelijk een activeringsaanbod te kunnen doen.

Zowel de schaalgrootte als de visie van een OCMW zijn belangrijke factoren. Daarnaast spelen er ongetwijfeld nog een heleboel andere factoren mee. Samenwerking is daarbij relevant, maar komt niet in de plaats van visie. Of nog, samenwerking is slechts een middel, het belangrijkste is dat het OCMW werk maakt van zijn integratievisie.

3. Variëteit in de uitvoering

We stelden vast dat de meerderheid van de OCMW's actief zijn op het vlak van arbeidsmarktintegratie. Er is evenwel een grote variëteit naar organisatie en concrete uitvoering van het arbeidsmarktbeleid: sommige OCMW's zijn nog maar recent bezig met activering terwijl anderen hierin reeds een lange traditie hebben. Ook het ingezet instrumentarium verschilt, evenals de interne organisatie en de mate van samenwerking met andere actoren in het tewerkstellingsveld.

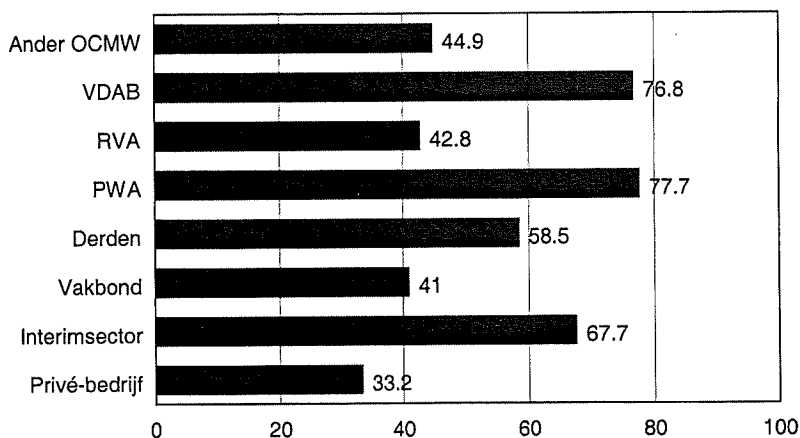
3.1 Interne organisatie

Het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt is in het merendeel van de Vlaamse OCMW's (55%) een onderdeel van het takenpakket van iedere maat-

schappelijk werker, zonder dat er sprake is van specialisatie en zonder dat er een aparte tewerkstellingdienst is opgericht. De voor de hand liggende verklaring is het groot aantal kleinschalige gemeenten in Vlaanderen,²¹ met relatief weinig bestaansminimumtrekkers. In 22,3% van de onderzochte OCMW's is er een aparte tewerkstellingsdienst opgericht. Het gaat voornamelijk om grote OCMW's, waar specialisatie van het personeel en een organisatorische inbedding van het arbeidsmarktbeleid gemakkelijker realiseerbaar zijn. De oprichting van een tewerkstellingsdienst is in de meeste OCMW's vrij recent (tweede helft jaren '90). In 15,3% van de OCMW's zijn één of meerdere personeelsleden specifiek aangesteld voor de begeleiding van cliënten naar de arbeidsmarkt, los van een tewerkstellingsdienst.

3.2 Belang van externe samenwerking

Om een naadloos traject naar werk te kunnen aanbieden op maat van de cliënt kan een OCMW samenwerken met diverse externe organisaties in het tewerkstellingsveld (VDAB, PWA, interimsector, etc.). Hierbij is het van belang dat de werkzaamheden van de betrokken organisaties gecoördineerd en afgestemd worden. Dat de meeste Openbare Centra niet (meer) fungeren als een eiland in het tewerkstellingsveld, kwam uit het onderzoek duidelijk naar voor.



Grafiek 10.1 Mate van samenwerking met andere actoren

Meer dan drie op vier OCMW's werkt samen met de VDAB en/of met het PWA. Ook samenwerking met de uitzendsector (doorgaans in het kader van het Vlaams

²¹ Niet minder dan 181 van de 308 Vlaamse gemeenten (58,77%) hebben 15 000 of minder inwoners.

Interim Brug-project) scoort hoog. Het laagste percentage wordt vastgesteld inzake samenwerking met privé-bedrijven. We wezen in dit verband reeds op het gebrek aan interesse bij werkgevers voor OCMW-cliënteel en het gebrek aan (financiële) stimuli om deze cliënten in dienst te nemen. Opnieuw stellen we een positieve samenhang vast tussen de mate van samenwerking en het aantal BM-gerechtigden dat een beroep doet op het OCMW. Ook zijn er subregionale verschillen inzake de mate van samenwerking met de verschillende partners. Voor wat betreft de onderlinge samenwerking tussen OCMW's verwachtten we voornamelijk samenwerking tussen kleinere Openbare Centra. Dit wordt evenwel niet door het onderzoek bevestigd.

De reden tot samenwerking verschilt van partner tot partner. Zo vindt samenwerking met andere OCMW's voornamelijk plaats in functie van de opleiding van cliënten (bv. Nederlands voor anderstaligen), informatie-uitwisseling en trajectbegeleiding (bv. het aanstellen van één trajectbegeleider voor meerdere kleine OCMW's). Samenwerking met de VDAB gebeurt voornamelijk met het oog op het opsporen van vacatures, arbeidsbemiddeling en het actief benaderen van werkgevers, het verstrekken van opleiding komt op de tweede plaats. Contacten met de RVA en de vakbonden zijn er voor doorverwijzing en het opvragen van informatie. Met het PWA, de interimsector, de privé-sector en private vzw's wordt in de eerste plaats samengewerkt in functie van tewerkstelling van cliënten, een aantal vzw's verstrekken tevens opleiding en bieden werkervaring aan. Ruimtelijk gezien zijn er verschillen naargelang de subregio, in het bijzonder voor de samenwerking van OCMW's in het betrokken gebied met de VDAB en het PWA. Ook de intergemeentelijke samenwerking tussen OCMW's onderling varieert.

Uit het onderzoek kwamen tevens diverse belemmerende en bevorderende factoren voor samenwerking naar voor. In onderstaande tabel worden de belangrijkste samengevat.

Tabel 10.3 Bevorderende en belemmerende factoren voor externe samenwerking

Bevorderende factoren	Belemmerende factoren
<ul style="list-style-type: none"> - Meer mogelijkheden voor een traject op maat - Aanstelling coördinator die samenwerking uitbouwt - Engagement van betrokken actoren - Goede onderlinge verstandhouding - Positieve ervaring met samenwerking - Specialisatie en knowhow aanwezig bij derden - Men beantwoordt aan elkaars noden - Actoren staan achter samenwerking; goede wil is er 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen behoefte aan samenwerking - Gebrek aan traditie inzake samenwerking - Verschillende politieke coalities - OCMW wil autonomie niet loslaten - Gebrek aan personeel om samenwerking uit te bouwen - Geen interesse in de doelgroep - Inspanningen wegen niet op tegen voordelen van samenwerking - Ingewikkelde administratieve procedures - Initiatieven van andere actoren niet afgestemd op doelgroep van OCMW-cliënten

In het verlengde van de bevindingen over de arbeidsmarktinspanningen positioneren de 13 OCMW's in de centrumsteden zich ook op organisatorisch vlak als een aparte groep. Alle OCMW's uit de centrumgemeenten hebben een tewerkstellingsdienst; deze OCMW's hebben een langere traditie inzake arbeidsmarktbeleid, ze werken meer samen met externe actoren en engageren zich meer in stuurgroepen en overlegfora omtrent tewerkstelling.

3.3 Regie en organisatie van trajectbegeleiding

Algemeen blijkt dat de rollen die OCMW's opnemen in het arbeidsmarktbeleid, sterk kunnen uiteenlopen. De meeste OCMW's beperken zich niet meer tot de uitkeringsfunctie of het verschaffen van een sociale tewerkstelling vanuit de sociale verzekeringsdoelstelling, maar nemen zelf het initiatief inzake arbeidsbegeleiding, werkervaring, opleiding, jobprospectie en arbeidsallocatie bij externe werkgevers. Uit bepaalde cases blijkt het OCMW de katalysator en actieve trekker van arbeidsmarkttrajecten te zijn.

Het principe van trajectbegeleiding botst in de praktijk met een aantal knelpunten van algemene aard: de nood aan een onafhankelijke kwalificerende intake, aangepaste en objectieve screeningsinstrumenten, de zorg voor motivering en een parallelle aanpak van andere problemen (voortraject), nood aan differentiatie binnen de standaardtrajecten 'Art. 60', de noodzaak van trajectopvolging en -bewaking. De OCMW's staan globaal niet afkerig ten opzichte van het nieuwe integratieprincipe dat met het enig loket (nu: Lokale Werkwinkels) wordt geïntroduceerd, maar beklemtonen wel zeer sterk de eigen problematiek van de OCMW-doelgroep.

4. Beleidsaanbevelingen

Beleidscoördinatie tussen de federale en de regionale overheid

Op het moment van de bevraging (midden '99) speelde de discussie in het activeringsbeleid van bestaansminimumgerechtigden zich voornamelijk af rond het op elkaar afstemmen en stroomlijnen van de OCMW-specifieke activeringsmaatregelen en bepaalde generieke maatregelen, gericht op de werkzoekenden in de werkloosheidsverzekering. Positief is dat het OCMW hierdoor een gamma aan mogelijkheden heeft om cliënten te activeren, waarbij het OCMW zelf de verantwoordelijkheid krijgt om hierin keuzes te maken. De keerzijde van de medaille is evenwel 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 Lenteprogramma de reïntegratiedoelstellingen voorop voor alle OCMW's. Wat daarbij echter uit het

oog verloren wordt is dat op evenredige wijze werk moet gemaakt worden van een coördinatiebeleid tussen de activeringsinspanningen van de OCMW's en het reïntegratiebeleid voor werkzoekenden dat op het regionale bevoegdheidsniveau wordt gevoerd. Het initiatief van de Lokale Werkwinkels en het Lokaal Forum Werkgelegenheid kan gezien worden als een stap in die richting, althans langs Vlaamse kant.

Uitklaring van rollen voor de OCMW's

Eén van de pijlers voor het activerings- en reïntegratiebeleid in het Lente-programma blijft Art. 60§7. De wetgever spreekt zich evenwel niet uit over de vraag hoever de taak van de OCMW's reikt en welke rollen op het bemiddelings- en activeringsdomein het OCMW voorrang moet geven. Artikel 60§7 van de organieke wet op de OCMW's laat een interpretatiemarge toe: OCMW's kunnen 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 in de reguliere arbeidsmarkt. Op het terrein is er een groeiende diversiteit tussen OCMW's. Vanuit de Vlaamse OCMW-praktijk inzake reïntegratie verdient het aanbeveling dat bij de nieuwe plannen voor omvorming tot het sociaal huis enerzijds en geïntegreerde basisdienstverlening op het arbeidsmarktdomein anderzijds de centrale overheden zich eenduidiger zouden uitspreken over de rollen van het OCMW inzake arbeidsmarktbeleid.

Vereenvoudiging en stroomlijning van instrumenten

Ook kunnen vragen gesteld worden bij het verder promoten van OCMW-specifieke instrumenten. De bureaucratische complexiteit van het grote aantal instrumenten is geen nieuw gegeven. Daarbij komt dat het beschikken over instrumenten en middelen niet volstaat: het OCMW moet er creatief mee kunnen omspringen. Visie van het OCMW blijkt een doorslaggevende factor voor het al dan niet voeren van een activerend beleid. Meer eigen ruimte en soepelheid bij het inzetten van instrumenten kan bevorderlijk werken om te focussen op de gemeenschappelijke processen (prospectie, toeleiding, begeleiding, doorstroming) die bij de inzet van elk afzonderlijk instrument terugkeren.

OCMW-doelgroep als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid

OCMW-clianten worden momenteel haast exclusief gezien als een doelgroep van de OCMW's binnen de gemeenten, een doelgroep waarvoor de OCMW's verantwoordelijk zijn, ook voor wat betreft hun herinschakeling in het arbeidsproces. Dit ligt niet voor de hand, gezien het feit dat de VDAB ook een expliciete opdracht heeft t.a.v. niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. In de sfeer van trajectbegeleiding via samenwerkingsverbanden (cf. ESF-kader) zou de reïntegratie van

de OCMW-doelgroep moeten worden gezien als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de samenwerkende partners. Daartoe is het nodig dat in het Vlaamse beleid de OCMW-doelgroep expliciet in de streefdoelen en normen zichtbaar wordt gemaakt: in het Vlaams Actieplan in het kader van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren, de Lokale Werkwinkels, de VDAB-beheersovereenkomst, het interne subregionale VDAB-beleid, het ESF-beleid en andere subsidieprogramma's.

De inspanningen die de VDAB momenteel verricht ten gunste van OCMW-cliënten verlopen op basis van goedwil. Het Beheerscontract VDAB bevat geen specifieke of expliciete aanmoediging om de dienstverlening open te stellen voor de OCMW-doelgroep. Het is niet duidelijk in welke mate de werkzoekende OCMW-cliënt dezelfde mogelijkheden krijgt als de overige werkzoekenden. De inspanningen vanwege de VDAB voor deze doelgroep baden in een zekere vrijblijvendheid. Beter zou zijn dat de OCMW's over de reïntegratie van hun cliënten contractuele afspraken maken met de Lokale Werkwinkel/VDAB, waarbij het OCMW betaalt voor de geleverde diensten (en daarvoor een budget voorziet vanuit bv. het SIF).

De rol van de OCMW's als trajectbewaker in het traject naar werk

Met de nieuwe bakens uitgezet door de huidige regeringen dient de discussie omtrent de rol en de verantwoordelijkheid van het OCMW in het lokaal arbeidsmarktbeleid in een ruimere context gevoerd te worden. Zo stuurt de Vlaamse overheid aan op integratie van de basisdienstverlening voor werkzoekende OCMW-cliënten in het model van de Lokale Werkwinkel. Dat roept de vraag op hoever de rol van het OCMW reikt in het traject van een cliënt naar werk. Hoe kan de integrale benadering van de cliënt en de - voor deze doelgroep zo belangrijke vertrouwensband - gegarandeerd worden als ook andere actoren zich op deze doelgroep gaan (moeten) focussen? In elk geval zal de dienstverlening in de Lokale Werkwinkel moeten aangepast en verfijnd worden ten behoeve de specifieke OCMW-doelgroep. De verschillen in aanpak van cliënten (vanuit empowerment, sanctiedruk, instrumenten voor kwalificerende intake) zullen daar een oplossing moeten krijgen.

1. Trajectbegeleiding heeft een dubbele dimensie: een organisatorische en een methodische. Op organisatorisch vlak veronderstelt trajectbegeleiding een grondige afstemming van het aanbod en de werkprocessen tussen de diverse actoren, op methodisch-instrumenteel vlak veronderstelt trajectbegeleiding een professionalisering van de intake, de opleiding en begeleiding, de prospectie van vacatures, de bemiddeling en de nazorg. Enkel de eerste schakel, de intake en diagnosestelling, is een onvervreembare opdracht voor de OCMW's zelf, vanuit het principe dat de uitkeringsinstantie zelf bepaalt of iemand voor een traject in aanmerking komt. Daarom is het aan te bevelen dat de OCMW's

(al dan niet gegroepeerd) een functie van trajectbegeleider-consulent creëren, die instaat voor de kwalificerende intake, de trajectbepaling en de -opvolging. Afhankelijk van het organisatiemodel kan hij/zij ook instaan voor de bemiddeling en de nazorg. De intake en trajectbepaling is een publieke functie, en vertoont veel gelijkenissen met de nieuwe publieke functie van de Lokale Werkwinkels. Een structurele integratie ligt dan ook voor de hand. In bepaalde situaties zal de detachering van het betrokken personeel naar de Lokale Werkwinkel wellicht weinig moeilijkheden opleveren. In andere situaties is er wellicht meer te zeggen voor een eigenstandige OCMW-dienst voor intake en trajectbegeleiding, al dan niet op intergemeentelijke basis. Maar ook in dit laatste geval blijft een procesmatige afstemming met de Lokale Werkwinkels prioritair.

2. De andere schakels in het traject kunnen beter worden uitbesteed aan andere, meer gespecialiseerde partners. Een typisch voorbeeld zijn de opleidingsprojecten (cf. kader van TOK). Alleen door voldoende breed samengestelde opleidings- of werkervaringsprojecten kunnen de werkzoekende OCMW'ers gevrijwaard blijven van een te belastend stigma. In dat verband is het positief dat de tewerkstellingsmaatregelen (zoals de doorstromings- en herinschakelingsprogramma's) toegankelijk gemaakt zijn voor de OCMW-doelgroep. Wat ontbreekt zijn financiële prikkels voor de betrokken uitvoeringsinstellingen om de deelname van de OCMW-doelgroep daadwerkelijk op te voeren (streefcijfers) en op te volgen (monitoring). Ook uitbreiding naar de mogelijkheden tot opleiding of stages zijn nodig. Tenslotte mag daarbij - het trajectprincipe indachtig - nergens een pakket toeleiding, begeleiding en nazorg ontbreken.
3. Voor de OCMW-specifieke maatregelen inzake gesubsidieerde werkervaring (Art. 60, ...) is het van belang dat een OCMW voor elk van de terugkerende kerntaken (prospectie arbeidsplaatsen, toeleiding kandidaten, gecombineerde opleiding en begeleiding) maximaal samenwerkt met de andere uitvoeringsinstellingen (Administratie Werkgelegenheid, VDAB, PWA) die ook een aantal gelijksoortige instrumenten invullen en beheren (WEP+, WEP-privé, Dienstenbanen).

Voor de uitvoering van activerings- en reïntegratietrajecten is een kritische massa vereist

Vanuit het OCMW-werkveld in Vlaanderen is samenwerking met externe instanties wijdverbreid aanwezig. Toch gaat het meestal nog om een zachte vorm van samenwerking, waarbij niet wordt geraakt aan de eigen autonomie van het OCMW. Voor een aanzienlijk aantal OCMW's in Vlaanderen is de gemeentelijke schaal evenwel veel te klein om een autonoom reïntegratiebeleid te kunnen voeren. We pleiten dan ook voor een verder doorgedreven schaalvergroting zowel in relatie tussen omliggende OCMW's als in relatie met andere instanties. Zo zal een doorgedreven samenwerking een herziening van het intern personeelsbeleid

noodzakelijk maken, bijvoorbeeld door detachering van personeel naar de Lokale Werkwinkel.

Het pleidooi voor verdergaande integratie betekent niet dat de eindverantwoordelijkheid voor het reïntegratiebeleid van OCMW-cliënten dan maar op een bovengemeentelijke schaal moet worden gebracht. Wel is het zo dat voor de uitvoering ervan een zekere kritische massa en specialisatie vereist zijn die onmogelijk in eigen huis te vinden zijn.

De Vlaamse overheid heeft een specifieke rol inzake ruimtelijke spreiding van de beleidsinspanningen vanwege de OCMW's

De beleidsinspanningen t.a.v. OCMW-cliënten zijn ongelijk gespreid over de verschillende gemeenten en subregio's. Het principe van universele dienstverlening betekent dat elke bestaansminimumgerechtigde gelijke toegang heeft tot de basisdienstverlening en een gelijke behandeling kan krijgen ongeacht de woonplaats. De Vlaamse overheid kan via verschillende wegen een meer gelijke spreiding van de beleidsinspanningen bevorderen: bv. door bepaalde minimumratio's op te leggen, via benchmarking tussen gemeenten en subregio's, via het subregionaal beleid.

De centrale overheden moeten een meer gedifferentieerd beleid mogelijk maken

Een kritisch aandachtspunt voor de Vlaamse instanties is dat er voldoende variatiebreedte in beleid en uitvoering mogelijk wordt. Naar de centrale overheden toe impliceert het bovenstaande dat er nood is aan een gedifferentieerd beleid, waarbij de OCMW's uit de 13 centrumsteden voldoende beleidsruimte en middelen krijgen om nieuwe en eigen accenten te leggen in het arbeidsmarktbeleid, steunend op de ervaringen m.b.t. tewerkstelling die ze door hun lange traditie hebben opgebouwd.

5. Aspecten voor bijkomend onderzoek

Zoals in het begin van dit hoofdstuk werd aangegeven heeft dit onderzoek de intentie om de inspanningen van de Vlaamse OCMW's inzake arbeidsmarktbeleid globaal in kaart te brengen. Op een aantal aspecten werd in het kwalitatief luik dieper ingegaan. Uiteraard blijven een aantal vragen nog op verder onderzoek wachten, zeker in het licht van de wijzigende arbeidsmarkt en de nieuwe beleidsinitiatieven (Lokale Werkwinkel, Sociaal Huis). We sommen een aantal vragen op.

- Hoe verloopt het selectieproces binnen het OCMW? Hoe wordt bepaald welke cliënt al dan niet in aanmerking komt voor activering; welke criteria geven de doorslag? Het onderzoek geeft wel een indicatie van de factoren waarmee maatschappelijk werkers rekening houden bij de beoordeling; het concrete

beslissingsproces van de maatschappelijk werkers wordt echter niet in kaart gebracht.

- De benadering vanuit de cliënt: Hoe staan de cliënten tegenover inschakeling in de arbeidsmarkt? Welk belang hechten zij aan arbeid en onder welke voorwaarden willen ze werken (loon, soort werk, soort statuut, vast werk of tijdelijk)? Hoe ervaren zij de inspanningen van het OCMW en externe organisaties inzake activering? Hoe beoordelen zij de diverse instrumenten (Artikel 60§7, Artikel 61, ...)?
- In welke mate hebben bepaalde factoren een invloed op de lokale diversiteit in arbeidsmarktbeleid vanuit het OCMW? In welke mate spelen intern-organisatorische aspecten, schaaufactoren, cliëntgebonden factoren, e.d.? In voorliggend onderzoek worden deze factoren wel gedetecteerd en afzonderlijk gerelateerd aan de inspanningen van de OCMW's, maar niet samen in één multivariaat model opgenomen.
- Hoe staan werkgevers (interimsector, privé-bedrijven, etc.) tegenover samenwerking met het OCMW? Welke factoren maken dat men bepaalde instrumenten al dan niet aanwendt? Welke ervaringen hebben zij met de tewerkstelling van (vroegere) OCMW-clieënten? In welke diensten en jobs worden de cliënten ingeschakeld? Dit onderzoek geeft enkel een globaal overzicht van het soort jobs waarin cliënten worden tewerkgesteld. Tevens worden de ervaringen met samenwerkingsverbanden enkel vanuit de visie van het OCMW beoordeeld.
- Een specifieke studie van de werkdruk in de OCMW's. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitsluitsel geven over de (toenemende) werkdruk binnen de OCMW's, hoewel een aantal indicaties wijzen in die richting (cf. gegevens betreffende de case-load). Verder onderzoek naar de werkbelasting binnen de OCMW's is aan de orde.

BIBLIOGRAFIE

- Agten J. & Asselberghs L. (1998), *OCMW Zakboekje 1998*, Kluwer Editoriaal, Diegem.
- Arents M. & Olieman R. (1997), 'Van bijstand tot toimeentulotuki. Een internationale vergelijking van de activering van bijstandsgerechtigden', in *De zorgzame markt. Werkgelegenheidscreatie: tussen marktwerking en regulering*. Congresbundel van de Nederlandse ArbeidsmarktDag 1997, 11 november, Kurhaus, Den Haag.
- Boorsma S. & Renooy P. (1993), *Trajectbemiddeling en netwerkvorming. Een onderzoek naar de implementatie van trajectbemiddeling en netwerkvorming in de 28 RBA-regio's*, VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag.
- Cortebeek V., Struyven L. & Wets J. (2000), *Toeleiding of omleiding? Het toeleidingsprobleem volgens de organisaties in het werkveld*, HIVA, Leuven.
- Demeyer B., Princen M. & Van Regenmortel T. (1998), *Positieve tewerkstellingssporen in de OCMW's. Een kijk op een gevarieerde praktijk*, HIVA, Leuven.
- De Wilde D. (1999), 'Sociaal akkoord plaatst job boven uitkering', *De Morgen*, 16 december 1999.
- Diels D., Meeuws T. & Struyven L. (1999), *Lokale Werkgelegenheid. De lokale dimensie van sociaal-economisch beleid*, Stedelijke Werkgelegenheidscl, Antwerpen.
- Dumont R., Lietaert B. & Neyt K. (1999), *PWA-codex*, Politeia nv, Brussel.
- Esser R., Dekkers H. & Vissers A. (1994), *Samenwerking in beweging. Een landelijke inventarisatie van de Samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganisaties Sociale Zekerheid*, Arbeidsvoorzieningenreeks, Tilburg.
- Esser R., Nagelkerke A. & van Voorden W. (red.) (1997), *Samen werken aan werk. Mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming op de arbeidsmarkt*, Van Gorcum, Assen.

- Federaal Ministerie van tewerkstelling en Arbeid, Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1999), *Inventaris van de Maatregelen*.
- Frère J.M., Vanhoren I. & Struyven L. (1997), *De nieuwe subsidiecultuur van het ESF in Vlaanderen. Tussentijdse evaluatie ESF-Doelstelling 3 Vlaanderen 1994-1996*, HIVA, Leuven.
- Galloo K. (1998), 'Samenwerken: dé oplossing voor de problemen van de grootstedelijke OCMW's?', in J. Vranken, B. Vanhercke & L. Carton, *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*, Acco, Leuven.
- Geddes M. (1998), *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 181 p.
- Hiva Colloquium 'OCMW en Tewerkstelling', Paleis voor Congressen, Brussel, 19 december 1997 (documentatiemap).
- Internet: <http://vlaanderen.be/ned/sites/statistieken/index.html>
- Kensen S. (1999), 'Effectief samenwerken aan lokaal sociaal beleid. Spelen met de spelregels', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (juni), p. 16-21.
- Kraatz M. (1998), 'Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change', *Academy of Management Journal*, Vol. 41, n° 6, p. 621-643.
- Leemans M. (1999), 'OCMW's samen sterker! Een praktijkvoorbeeld van samenwerking tussen de OCMW's van de Zennevallei', *OCMW-Visies*, nr. 2, p. 3-9.
- Lesiw A., Neyt K. & Lietaert B. (1997), *OCMW en werk. Gids bestemd voor maatschappelijk assistenten van het OCMW*, VBSG.
- Lietaert B. (1999), 'PWA en Smetbanen: fel gewijzigde doelgroep', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 9, p. 3-4.
- Lietaert B. & Neyt K. (1999), 'Wat na tewerkstelling als artikel zestiger?', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 10, p. 2.
- Lietaert B. & Neyt K. (1999), 'Bestaansminimumtrekker heeft toegang tot smetbaan of PWA. Periode artikel 60 nu toch goed voor PWA?', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 13, p. 3-4.
- Lietaert B. (1999), 'Van Geco-Wep naar Wep, en van Wep naar Geco-Wep. Wep toegankelijk voor OCMW-cliënten', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 19, p. 2-3.

- Lietaert B. & Neyt K. (1999), 'Verhoogde kinderbijslag en ziektekostenprestaties bij sociale tewerkstelling. Hoe groot is de werkloosheidsval?', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 21, p. 2-3.
- Massing M. (1999), 'Wisconsin Works: het einde van de verzorgingsstaat?', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (november), p. 23-27.
- Mattessich P.W. & Monsey B.R. (1992), *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*, Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, Minnesota.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (1998), *Het Sociaal Impulsfonds, Evaluatierapport 1997*.
- Neyt K. (1998), 'Nieuwe start voor sociale tewerkstelling. Jan Peeters geeft OCMW's 500 miljoen', *OCMW-Focus*, jrg. 9, nr. 12, p. 1-2.
- Neyt K. (1998), 'De eenvoud van een Smetbaan', *OCMW-Focus*, jrg. 9, nr. 15, p. 4.
- Neyt K. (1999), 'Activeringsbeleid voor bestaansminimumcliënten', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 6, p. 3-4.
- Neyt K. (1999), 'Staatssecretaris Peeters is duidelijk over de besteding van de vrijstellingen sociale bijdragen', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 7, p. 4.
- Neyt K. (1999), 'Individuele beroepsopleiding wordt interessanter. Discriminatie voor bestaansminimumtrekkers weggenomen', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 9, p. 2.
- Notredame L. (1998), 'Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw', in J. Vranken, B. Vanhercke & L. Carton (1998), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*, Acco, Leuven.
- O'Conghaile W. e.a. (1999), *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Oosterwijk H. (1995), *Netwerken voor Organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een organisationele omgeving*, Lemma bv, Utrecht.
- Peeters J. (1998), brief van de toenmalige Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie J. Peeters voor alle OCMW's n.a.v. de invoering van de opleidingspremie in het kader van Artikel 61.
- Sannen L., Janssens G. & Struyven L. (1999), *Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid*, HIVA, Leuven.

- Sannen L. & Struyven L. (1999), *Beleid inzake gesubsidieerde tewerkstelling: de lokale overheid als regisseur? Aanzetten en knelpunten in het Antwerpse werkveld*, HIVA, Leuven.
- Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (1997), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek 1997*, Acco, Leuven.
- Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (1998), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek 1998*, Acco, Leuven.
- Stichting Interim vzw, Vlaams Interim Brug-project, *Activiteitenverslag 1998*.
- Struyven L. & Sannen L. (1999), 'Stroomlijning van gesubsidieerde banenplannen', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 9, nr. 1-2.
- Struyven L. (2000), 'De Lokale Werkwinkel: de complexiteit van een eenvoudig concept', *De Gemeente*, 75, nr. 6-7.
- Struyven L. & De Rynck F. (2000), 'De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie!', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 10, nr. 3.
- Struyven L. (2000), 'Het werkgelegenheidsbeleid als uitdaging voor het lokaal bestuur', *De Gemeente*, 75, nr. 2.
- Suijs S. (1999), 'Zijn netwerken het antwoord of de vraag?', *Ter Zake*, nr. 6, p. 14-16.
- Tegenbos G. (1999), 'Voor het eerst minder bestaansminimumtrekkers', *De Standaard*, 15 december 1999.
- Temmerman D. (1999) 'Het Sociaal Impulsfonds. Evaluatierapport 1997', *Binnen-Band* (januari), nr. 14, p. 4-8.
- Tulleners B. (1999), 'Een toekomst na sociale tewerkstelling in Art. 60§7', *OCMW-Visies*, nr. 3, p. 19-29.
- Van Andel H.G. & Bommeljé Y.B. (1996), *In en uit de bijstand. De positie van bijstandsccliënten en de factoren die uitstroom bevorderen*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
- Vande Lanotte J., *Lente programma: wie werkt wint. De actieve welvaartstaat voor bestaansminimum- en steungerechtigden*. Nota aan de ministerraad, maart 2000.
- Vanhoren I. (1999), *Samen op de foto. Analyse van doelstellingen, organisatie en middelen van ESF-consortia in Vlaanderen anno 1998*, HIVA, Leuven.

- Vanhoren I. & Struyven L. (2000), *Trajectbegeleiding en consortiumwerking: keurslijf of katalysator? Analyse van de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in ESF-consortia anno 1999*, HIVA, Leuven.
- Van Meensel R. (1992), *Tewerkstelling en Opleiding van Kansarmen. Evaluatie van projecten in Vlaanderen en Brussel*, HIVA, Leuven.
- Vansevenant K. (1999), 'OCMW Hulpverlening: bemoeizorg of bemoeizucht? Activerende steunverlening in een spanningsveld tussen disciplineren en emancipatie', *OCMW-Visies*, jrg. 14, nr. 1, p. 33-39.
- VDAB, Nota aan het Beheerscomité, Bureau voor kosteloze arbeidsbemiddeling: evaluatie, 4-11-1998.
- Vlaams Regeerakkoord, 1999.
- Vleugels I., Gos E., & Nicaise I. (1996), *Een job voor onze cliënten. Arbeidsmarkt niches voor tewerkstelling van OCMW-cliënteel in Vlaanderen*, HIVA, Leuven.
- Vos J. (1999), 'Regeerakkoord is concreet werkstuk. Nieuw project voor Vlaanderen: VVSG is gematigd positief', *OCMW-Focus*, jrg. 10, nr. 15, p. 1-3.
- Vranken J., Geldof D. & Van Menxel G. (1997), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*, Acco, Leuven.
- Vranken J., Geldof D. & Van Menxel G. (1998), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1998*, Acco, Leuven.
- Vranken J., Geldof D. & Van Menxel G. (1999), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1999*, Acco, Leuven.
- Vranken J., Vanhercke B. & Carton L. (1998), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*, Acco, Leuven.
- VVSG (1999), Studiedag *Een tewerkstellingsbeleid, ook voor kleinere OCMW's*, De Wingerd, Mechelen, 20 mei 1999 (documentatiemap).
- Wets J. (1998), *Communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en sociale bijstand. Deel 1: Nieuwe aanvragen bij de OCMW's*, HIVA, Leuven.
- Winderickx A. (1999), 'Tewerkstelling in artikel 60§7: Financiële voordelen voor de OCMW's', *De Gemeente*, nr. 4, p. 253-259.

