

Invoeginterim voor OCMW-cliënten: van theorie naar praktijk – een procesevaluatie

Fripont, I. & Struyven L. (2001), *Integratie via uitzendarbeid*, HIVA, K.U.Leuven.

Invoeginterim is één van de prominente nieuwe initiatieven ter activering van bestaansminimumgerechtigden. De maatregel maakt deel uit van het Lenteprogramma van de minister van Maatschappelijke Integratie, Johan Vande Lanotte, en ging formeel van start op 1 oktober 2000. Deze maatregel spreekt uitzendbedrijven aan om de professionele inschakeling van de bestaansminimumgerechtigden te bevorderen. De uitzendbedrijven zijn echter niet de enige actoren in dit verhaal: de maatregel steunt op samenwerkingsverbanden tussen uitzendbedrijven en OCMW's. De officiële doelstelling was om op 2 jaar tijd 3 000 OCMW-cliënten via deze weg te integreren in het reguliere arbeidscircuit. Deze doelstelling werd geformuleerd in een periode van economische hoogconjunctuur. Momenteel – in het voorjaar van 2002 – wordt de maatregel een goed jaar in praktijk gebracht en zijn er tussen de 300 en 500 OCMW-cliënten bereikt. Dit artikel vormt een beknopte neerslag van het eerste deel van de evaluatieopdracht en belicht de ervaringen van de OCMW's, evenals de ervaringen van een aantal uitzendbedrijven. Het tweede deel van het onderzoek (Heylen V., & Bollens J.) zal ingaan op de evaluatie vanuit het perspectief van de OCMW-cliënten.

Invoeginterim volgens het Lentepan

Invoeginterim is toegankelijk voor OCMW-cliënten. In een eerste stap screent het OCMW zijn bestand

op geschikte kandidaten en leidt deze toe naar het uitzendbedrijf. Vervolgens selecteert het uitzendbedrijf uit deze groep potentiële kandidaten de cliënten waarmee het in zee wil gaan en biedt het deze personen een voltijdse arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur aan.

Deze arbeidsovereenkomst is bedoeld voor een periode van 2 jaar waarin het uitzendbedrijf ononderbroken de werkgever is. De cliënt wordt hierbij ter beschikking gesteld via allerhande interimjobs. Tussen twee opdrachten in, ontvangt hij een vastgesteld loon dat uitgekeerd wordt door het uitzendbedrijf zelf. Gedurende deze periode ontvangt het uitzendbedrijf een subsidie van 495,79 EUR (20 000 BEF) per maand. Deze subsidie is zo vastgesteld dat het uitzendbedrijf in de praktijk winst noch verlies maakt indien het de werknemer 75% van de tijd voltijds kan tewerkstellen.

Daarnaast komt het uitzendbedrijf in aanmerking voor de subsidie van 247,89 EUR (10 000 BEF) per maand gedurende een periode van maximaal 12 maanden bestemd voor de vorming en de begeleiding van de betrokken werknemers.

Om het beschreven proces van toeleiding tot succesvolle tewerkstelling mogelijk te maken, zijn er twee soorten overeenkomsten in leven geroepen. Eerst en vooral is er sprake van een *kaderovereenkomst* tussen de federale overheid en een individueel uitzendbedrijf. Hierin wordt het ruime kader geschetst en worden de engagementen vastgelegd waartoe het individuele uitzendbedrijf zich verplicht. Vervolgens worden *samenwerkingsovereenkomsten* gesloten tussen individuele OCMW's en geëngageerde uitzendbedrijven. Deze overeenkomst is een concretisering van de engagementen in de kaderovereenkomst, en vormt de basis voor de activering.

Invoeginterim in praktijk

Eén van de goede kanten van deze maatregel is dat al in een vroegtijdig stadium besloten werd om hem te onderwerpen aan een externe evaluatie.

In het kader van dit *evaluatieonderzoek*, stuurden we in juli 2001 een vragenlijst naar alle *Belgische OCMW's*. Deze schriftelijke bevragingronde resulteerde in een zeer hoge respons: 73% van de OCMW's stuurde de vragenlijst terug. Onze kernvragen waren:

- 1) Hoeveel staan de OCMW's met de invoering van invoeginterim?
- 2) Welke factoren beïnvloeden of een OCMW de maatregel al dan niet gebruikt?
- 3) Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van de OCMW's met de maatregel?

In november 2001 werd *een aantal uitzendbedrijven* mondeling bevroegd. Deze fase had volgende onderzoeksvragen als uitgangspunt:

- 1) Vanuit welke visie engageerden de uitzendbedrijven zich voor invoeginterim?
- 2) Hoe gaan de uitzendbedrijven te werk bij de uitvoering van de maatregel?
- 3) Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen van de uitzendbedrijven met de maatregel?

In deze paragraaf geven we enkele belangrijke resultaten van de eerste fase van het evaluatieonderzoek weer.

Motivatatie vanuit de uitzendsector

Begin september 2000 tekende ADECCO als eerste uitzendbedrijf een kaderakkoord met de Minister van Maatschappelijke Integratie. Dit bedrijf engageerde zich om 1 000 OCMW-cliënten te integreren via invoeginterim. In oktober 2000 werd een tweede kaderovereenkomst opgesteld met 7 andere uitzendbedrijven. En in maart 2001 volgden nog 20 uitzendbedrijven.

De eerste kaderovereenkomst werd als een te agressieve bekendmakingscampagne beschouwd door de bevroegde uitzendbedrijven. Toch vonden zij *twee motieven om zich te engageren* voor de maatregel. Enerzijds betrof het de toenmalige *schaarste aan de aanbodzijde* op de arbeidsmarkt, anderzijds refereerden de uitzendbedrijven naar hun sociale verantwoordelijkheid. Zij ervaren het als positief dat de overheid hen erkent in *de sociale rol* die zij kunnen opnemen.

Op dit ogenblik kent de economische conjunctuur een dalende trend. We kunnen ons de vraag stellen of de uitzendsector geïnteresseerd zal blijven in deze maatregel. We stellen vast dat een aantal uitzendbedrijven inderdaad afhaakt in tijden van een dalende economie, maar dat er ook uitzendbedrijven zijn die aan hun sociale verantwoordelijkheid vorm willen blijven geven: sociaal georiënteerde uitzendbedrijven die zeggen aan hun sociale opdracht te zullen blijven werken zonder daar veel ruchtbaarheid aan te willen geven.

Het percentage OCMW's dat de maatregel gebruikt

Uit dit onderzoek stellen blijkt dat *26% van de Belgische OCMW's de maatregel actief toepaste* in juli 2001.¹ Dit zijn zowel de OCMW's die op dat moment reeds minstens één cliënt met een invoeginterimcontract hadden als de OCMW's die minstens één cliënt hadden met een proefcontract bij een uitzendkantoor. Daarnaast had 40% van de OCMW's op dat moment nog geen enkele stap ondernomen in het kader van invoeginterim. Tot slot was er nog een derde groep die in juli 2001 reeds één of meer voorbereidende stappen had ondernomen. De *Brusselse OCMW's waren het actiefst*. De Waalse en Vlaamse OCMW's waren in vergelijkbare mate

actief: in beide gewesten had circa 20% van de OCMW's minstens één cliënt met een invoeginterimcontract.

Welke OCMW's gebruiken de nieuwe maatregel?

Er zijn twee belangrijke factoren die een invloed hebben op het feit of een OCMW de maatregel al dan niet gebruikt.

Een eerste factor is het *aantal cliënten dat een OCMW heeft*: hoe groter het cliëntenbestand, hoe groter de kans dat een OCMW invoeginterim zal gebruiken. Dit neemt echter niet weg dat er ook kleine OCMW's zijn die de maatregel gebruiken. Hierbij kunnen we opmerken dat een klein OCMW de maatregel sneller zal gebruiken naarmate het cliëntenaantal een groter aandeel van de gemeente uitmaakt. (Voorbeeld: een OCMW met 15 cliënten in een gemeente van 1 000 inwoners zal sneller gebruik maken van de maatregel dan een OCMW met hetzelfde aantal cliënten maar dat gelegen is in een gemeente van 10 000 inwoners.)

Daarnaast heeft de *interne organisatie van het tewerkstellingsbeleid* een belangrijke invloed op het al dan niet aanwenden van invoeginterim. OCMW's met een aparte dienst tewerkstelling of waar één of meer personeelsleden expliciet aangesteld zijn voor het tewerkstellingsbeleid, maken duidelijk actiever gebruik van de maatregel in vergelijking met OCMW's waar het begeleiden van cliënten naar de arbeidsmarkt tot het takenpakket van elke maatschappelijk werker behoort. Daarnaast maken OCMW's waar meer personeelsleden bij het tewerkstellingsbeleid betrokken zijn, duidelijk actiever gebruik van de maatregel. Deze OCMW's kunnen de maatregel makkelijker integreren in hun werking en maken er daardoor actiever gebruik van. Meer bepaald moet een OCMW drie aspecten kunnen waarmaken: de maatregel leren kennen qua wetgeving en qua praktische uitvoering; een samenwerkingsovereenkomst tot stand brengen met één of meer uitzendkantoren en de voorselectie organiseren. Voor deze taken is een goede omkadering nodig, en ook personeelsleden met de juiste kennis en ervaring.

We hebben in ons onderzoek ook gepeild naar de *rol die de OCMW's zichzelf toeschrijven* i.f.v. het begeleiden naar de arbeidsmarkt. Wettelijk gezien stopt deze rol op het moment dat de cliënt sociaal

verzekerd is, maar uit het onderzoek bleek dat – anno 2001 – 4 op 5 OCMW's hun rol ruimer zien; m.n. *zorgen dat de cliënten een duurzame job vinden op de arbeidsmarkt*. Opgesplitst naar regio zien we dat alle Brusselse OCMW's hun rol ruimer zien en dat 90% van de Waalse OCMW's en 70% van de Vlaamse OCMW's hun rol ruimer invullen. De Vlaamse OCMW's geven dus relatief gezien de meeste prioriteit aan de sociale verzekeringsdoelstelling.

Het is echter niet omdat een OCMW de activeringsdoelstelling onderschrijft, dat het daarom ook actief gebruikt maakt van invoeginterim.

Op basis van het onderzoek concluderen we dat de meeste obstakels structureel van aard zijn.

Screening en selectie

Bij de aanwerving van OCMW-clieënten blijken de OCMW's en de uitzendbedrijven andere criteria voorop te stellen, waarbij de *criteria vanuit de uitzendbedrijven veel selectiever* zijn. Het gevolg hiervan is dat de OCMW's reeds veel cliënten toegeleid hebben, die vervolgens niet door de selectie van de uitzendkantoren gekomen zijn. Binnen de uitzendsector bestaat de consensus dat de potentiële kandidaten 'arbeidsrijp' moeten zijn om in aanmerking te komen, d.w.z. "kunnen en willen werken en dit op regelmatige basis". Zij zien de maatregel als 'laatste stap' in het inschakelingsproces. In de OCMW-wereld leeft hierbij de bedenking dat de meeste cliënten die volgens uitzendbedrijven voor de maatregel in aanmerking komen, ook zonder deze maatregel een job kunnen vinden.

Daarnaast zijn er OCMW's die beweren over voldoende tewerkstellingsmogelijkheden te beschikken. In dit geval kan *concurrentie* optreden *tussen de arbeidsplaatsen waarover ze reeds beschikken en de nieuwe arbeidsplaatsen die gecreëerd worden door invoeginterim*. Voor OCMW-consulenten kan dit leiden tot moeilijke dilemma's bij de doorverwijzing van een cliënt. Het OCMW is immers betrokken partij bij het invullen van de eigen tewerkstellingsplaatsen.

De uitzendbedrijven die over heel het land actief zijn, geven aan dat zij *meer invoeginterimcontracten in Wallonië* hebben, in vergelijking met Vlaan-

deren. Dit is ondermeer te verklaren door het feit dat de Vlaamse OCMW's in het verleden reeds meer initiatieven genomen hebben i.f.v. tewerkstellingsmaatregelen voor hun cliënten. Hierdoor hebben de Waalse OCMW-clieñten enerzijds een ander profiel (dat meer tegemoet komt aan de selectiecriteria van de uitzendbedrijven), en daarenboven is in Vlaanderen de concurrentie met de reeds aanwezige maatregelen scherper voelbaar.

Om de meerwaarde van invoeginterim te garanderen, zouden de te hanteren selectiecriteria meer geëxpliciteerd moeten worden.

Op dit moment bepalen de OCMW's welke cliënten toegeleid worden. De uitzendbedrijven (i.c. de werkgevers) bepalen dan weer welke cliënten daadwerkelijk mogen instromen in de maatregel. *Deze gang van zaken roept een aantal fundamentele vragen op.*

Aan welke criteria moet de toeleiding minimaal voldoen? Welke plaats krijgt de nieuwe maatregel naast de bestaande OCMW-maatregelen? Invoeginterim mag hierbij niet opgevat worden als een vervanging van bestaande OCMW-maatregelen, maar wel als een aanvulling ervan.

Zijn de gehanteerde selectiecriteria aangepast aan de kenmerken van het bestaande OCMW-clieñteel? Een commerciële actor krijgt een sociale rol toebedeeld, aan welke kenmerken moet deze sociale rol minimaal voldoen om subsidiëring te verantwoorden?

De samenwerking tussen de OCMW-wereld en de uitzendsector

Het enorme *cultuurverschil tussen de OCMW-wereld en de uitzendsector* blijft voor moeilijkheden zorgen. Eén uitzendbedrijf drukt het als volgt uit: "In feite doen we hetzelfde werk: naar mensen luisteren, hen motiveren, hen helpen bij praktische zaken, enzovoort, het is jammer dat er vanuit deze gemeenschappelijkheid geen betere samenwerking tot stand kan komen."

Daarnaast ervaren de uitzendbedrijven *zeer grote verschillen tussen de individuele OCMW's en zelfs tussen verschillende personeelsleden binnen één OCMW*. Deze verschillen komen voornamelijk tot uiting in de mate waarin de OCMW's geïnformeerd

zijn over de maatregel, in de onderhandelingen over de begeleidingspremie, in de eisen m.b.t. de opvolging van de besteding van de onderhandelingspremie en in de mate waarin OCMW's betrokken willen blijven bij de opvolging van de cliënt. De OCMW's van hun kant geven aan dat het uitzendkantoor vaak de gehele begeleidingspremie opeist, zonder een goede verantwoording te geven waarvoor dit geld gebruikt zal worden. Het OCMW heeft aldus *geen garantie dat de cliënt op een aangepaste wijze begeleid zal worden* tijdens een uitzendbaan en tijdens de periodes tussen twee opdrachten. Daarbij bestaat de indruk dat de uitzendbedrijven de begeleidingsbehoeften van het bestaansminimum-clieñteel onderschatten.

Besluit

Het is nog te vroeg om een duidelijke meerwaarde van de maatregel invoeginterim te kunnen benoemen. Essentieel hierbij is de vraag of er door de maatregel bestaande drempels gesloopt worden voor OCMW-clieñten.

Het proces om invoeginterim in praktijk te brengen, werd o.a. gekenmerkt door een trage opstartfase, een moeizame verkenning van elkaars eigenheid en bedoelingen door de OCMW's en de uitzendbedrijven, meer en minder geslaagde samenwerkingsverbanden, meer en minder succesvolle tewerkstellingen en een economische terugval.

Uit de tweede fase van het onderzoek zal blijken welke OCMW-clieñten in de maatregel ingestroomd zijn en hoe deze cliënten zelf tegen de maatregel aankijken.

*Ilse Fripont
HIVA
(K.U.Leuven)*

Noot

1. Rekening houdend met de OCMW's die niet reageerden op onze vragenlijst, betekent dit, dat minimum 19% van alle Belgische OCMW's invoeginterim actief gebruikte in juli 2001.