

De sociale werkplaatsen geëvalueerd

Administratie Werkgelegenheid, *Evaluatie sociale werkplaatsen. Een globale analyse van alle erkende sociale werkplaatsen voor boekjaar 2000*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement EWBL, Brussel, juli 2002.

De sociale werkplaatsen nemen in het geheel van de Vlaamse tewerkstellingsinitiatieven een aparte plaats in. Hun concept komt voort uit een integraal zorgdenken waarbij de tewerkstelling van zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden wordt gerealiseerd in een bedrijfsmatige context. In het kader van de beleidsondersteunende opdracht van de administratie Werkgelegenheid werden in de periode juni-september 2001 alle erkende sociale werkplaatsen geëvalueerd. De evaluatie werd opgebouwd rond de twee grote opdrachten van de sociale werkplaatsen: de sociale werkplaats als economische entiteit en de sociale werkplaats als sociaal tewerkstellingsinitiatief voor een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Het onderzoek heeft betrekking op 94 erkende sociale werkplaatsen met 1 466 toegekende voltijds equivalente (VE) erkende doelgroepwerknemers en ongeveer 300 VE gesubsidieerde begeleiders. Het beschrijft de situatie van de sociale werkplaatsen voor het (boek)jaar 2000.

Als sociaal tewerkstellingsinitiatief in een bedrijfsmatige context is een sociale werkplaats altijd op zoek naar een *evenwicht* tussen het op een verantwoorde manier *tewerkstellen van zwakke doelgroepen* en het *creëren van een economische meerwaarde*. Beide streefdoelen worden niet altijd op dezelfde manier gecombineerd. Toch kan op basis van deze evaluatie niet gesteld worden dat er zich twee strekkingen (een zachte en een harde)

aftekenen binnen de sector van de sociale werkplaatsen.

Een eerste punt beschrijft de belangrijkste bevindingen in verband met de sociale werkplaatsen als *tewerkstellingsinitiatief*. Een tweede punt neemt de sociale werkplaatsen als *bedrijfseconomische entiteit* onder de loep. In een derde en laatste punt bundelen we de belangrijkste *conclusies* en formuleren op basis daarvan enkele *beleidsaanbevelingen*.

De sociale werkplaatsen als tewerkstellingsinitiatief

Wat het tewerkstellingsaspect betreft, zijn de sociale werkplaatsen initiatieven die een bepaalde achtergestelde groep op de arbeidsmarkt, via arbeid op maat, een kans bieden op maatschappelijke (her)integratie (of althans arbeidsmarktintegratie). De drie constitue-

rende elementen van deze definitie werden in het onderzoek vertaald naar: a) *personeelsgegevens*: het onderzoek naar het profiel en de achterstellingsfactoren van de tewerkgestelde doelgroepwerknemers; b) *begeleiding*: de manier waarop het jobaanbod wordt aangepast aan de noden en vereisten van de doelgroepwerknemers; en c) *doorstroming*: indicator voor de mate waarin de integratie op de arbeidsmarkt zich voltrekt.

Tewerkgesteld personeel

In de sociale werkplaatsen werden in 2000 gemiddeld 2 600 personen tewerkgesteld. Een grote meerderheid bestaat uit erkende doelgroepwerknemers en hun begeleiders: *1 531 doelgroepwerknemers en 341 personen omkaderingspersoneel*. De sociale werkplaatsen stellen ook enkele andere categorieën werknemers tewerk waarvoor geen erkenning geldt en dus zonder een sociale werkplaatsen-premie (niet-erkende doelgroepwerknemers, bijkomende begeleiders, personen in arbeidszorg of personen tewerkgesteld in het kader van art. 60§7 van de OCMW-wet).

Uit de bevraging van de erkende doelgroepwerknemers kwam een vrij exact *profiel van de doelgroep* tot uiting: *overwegend mannelijk, zeer laag geschoold en gemiddeld 41 jaar oud*. De analyse van het psycho-sociaal profiel wees uit dat doelgroepwerknemers met *drie belangrijke problemen* kampen: *financiële problemen* (45%), *sociale problemen* (38%) en *verslavingsproblemen* (21%). De meest opvallende vaststelling werd gemaakt inzake het aantal jaren dat de doelgroepwerknemers werkloos waren vóór de indiensttreding. De normale vereiste werkloosheidsduur van 5 jaar werd in 1 op 5 gevallen niet gehaald. Verder onderzoek moet uitwijzen wat hiervan de precieze oorzaak is.

Begeleiding

In het decreet sociale werkplaatsen wordt de tewerkstelling van doelgroepwerknemers onlosmakelijk verbonden aan een begeleidingsopdracht. Enkele formele afspraken in iedere erkenningsbeslissing moeten de sociale werkplaatsen hieraan helpen herinneren. *De manier waarop een sociale werkplaats echter inhoudelijk invulling geeft aan haar begeleiding varieert sterk*. Conceptueel werden twee aspecten van begeleiding onderscheiden: de vorm die begeleiding kan en moet aannemen (formele aspecten van begeleiding) en de manier waarop inhoud wordt gegeven aan begeleiding (materiële aspecten van begeleiding).

Formele aspecten van begeleiding

Niet alle sociale werkplaatsen nemen de wettelijke voorgeschreven vereisten serieus. Dit zijn: de om-

kaderingsnorm van 20% en de aanwezigheid van een individueel begeleidingsplan voor iedere erkende doelgroepwerknemer binnen de drie maanden na aanwerving.

Hoewel gemiddeld de omkadering 27% bedroeg, *bereikten 8 sociale werkplaatsen de vereiste omkaderingsnorm niet*. Opvallend is ook dat 1 sociale werkplaats op 4 geen individuele begeleidingsplannen kan voorleggen. *Een meerderheid van de sociale werkplaatsen hanteert een eigen informele begeleidingsmethode*. In deze context wordt een individueel begeleidingsplan ervaren als een overdreven formalistisch instrument. De informele aanpak is ook duidelijk merkbaar in de *gebanteerde opvolgingsmethodiek*. We onderzochten 3 algemeen voorkomende opvolgingsmomenten: de tussentijdse opvolgingsgesprekken, functioneringsgesprekken en teamvergaderingen.

Hoewel niet wettelijk verplicht, erkennen de meeste sociale werkplaatsen de noodzaak of het belang van opvolgingsmomenten. Toch leggen ze *geen basis voor een structurele opvolging van de evolutie van het functioneren van de doelgroepwerknemers*. Vooral het ontbreken van een schriftelijk verslag of een of ander opvolgingsdocument hypothekeert een solide basis voor kwaliteit en continuïteit.

Het is niet zo dat begeleiding slechter zou zijn in sociale werkplaatsen waar uitsluitend op informele basis wordt begeleid. Wel is bij informele begeleiding de kwaliteit sterk afhankelijk van de begeleider in kwestie. Bovendien bestaat er *binnen het begeleiderskorps* ook *een niet onaanzienlijke rotatie* hetgeen betekent dat ervaren begeleiders vervangen dienen te worden door andere 'onervaren' begeleiders. Met iedere nieuwe begeleider dient een hele vertrouwensrelatie van voor af aan terug opgebouwd te worden. Indien er dan ook geen enkele neerslag kan worden teruggevonden van eerdere problemen, evoluties en de manier waarop werd geredimeerd, krijgt een nieuwe begeleider haast een onbegonnen taak voorgeschoteld.

Materiële aspecten van begeleiding

Een tewerkstelling in een sociale werkplaats impliceert voor de doelgroepwerknemers het *aanleren van drie soorten vaardigheden: vaktechnische en*

motivationale vaardigheden (attitude) en persoonlijk evenwicht. Bijna alle sociale werkplaatsen besteden *veel tot zeer veel aandacht* aan deze aspecten van begeleiding. De mate waarin de begeleiding in het algemeen wordt beoordeeld, hangt voornamelijk af van de aandacht die wordt besteed aan de inhoudelijke aspecten van begeleiding. De inhoud van de begeleiding primeert op de vorm. Begeleiding en structuur zijn in het jargon van de meeste sociale werkplaatsen elkaars tegenpolen.

Doorstroming

In de loop van 2000 gingen ongeveer 300 doelgroepwerknemers uit dienst. De helft hiervan ging uit dienst omwille van een andere job in het reguliere circuit. Ondanks het feit dat doorstroming geen expliciete doelstelling is, stellen we dus vast dat van *een gemiddelde bezetting van 1 500 doelgroepwerknemers, 150 personen doorstromen.*

Opvallend in *het profiel van de doorgestroomde groep* is de *relatief jonge leeftijd* (3 jaar jonger dan de gemiddelde doelgroepwerknemer) *en de gemiddeld korte periode van tewerkstelling* (60% minder dan 1 jaar in dienst) in de sociale werkplaatsen. Wijst dit op een verkeerde toeleiding?

De sociale werkplaatsen als bedrijf

De mate van bedrijfsmatige ontwikkeling werd onderzocht via een analyse van de productieprocessen en -organisatie zoals beschreven in het ondernemingsplan en via een beperkte ratio-analyse op de beschikbare financiële cijfers.

De analyse van het ondernemingsplan bracht aan het licht dat heel wat sociale werkplaatsen afhankelijk zijn van slechts 1 klant. Niet zelden is deze klant de organisatie van waaruit de sociale werkplaats gegroeid is. *Afhankelijkheid van moederorganisaties is een veel voorkomend fenomeen. Een sterke band betekent zekerheid, maar ook beperking.* Méér dan 40% is nog financieel afhankelijk van de moederorganisatie. In sommige gevallen betekent dit een bijpassing van de verliezen, maar bij winst een overdracht hiervan.

De financiële toestand van de sociale werkplaatsen werd in kaart gebracht aan de hand van een ratio-

analyse van de jaarrekeningen.¹ Op basis van de gemiddelde cijfers in verband met het eigen vermogen, de schulden, liquiditeit en solvabiliteit blijkt *dat de sector van de sociale werkplaatsen als geheel haar financiële verplichtingen kan inlossen.* De gemiddelden verhullen echter een *relatief grote groep uitzonderingen.* Bijna 30% van de sociale werkplaatsen heeft een te lage liquiditeitsratio, hetgeen betekent dat hun korte termijn schulden te hoog zijn. De solvabiliteit van de sociale werkplaatsen vertoont een gelijkaardige situatie. Bijna 30% zou op basis van de voorgelegde ratio's geen kredieten krijgen van bankinstellingen wegens onvoldoende solvabel.

De lage balansratio's zijn vooral een probleem van relatief beperkt eigen vermogen in verhouding tot schulden van de sociale werkplaats. Van deze schulden werd bovendien aangetoond dat ze vaak niet of slechts gedeeltelijk dienen te worden terugbetaald omdat een derde-organisatie de schulden jaarlijks uitzuivert. De cijfers die de balansen vermelden, geven dus niet altijd een reële situatie weer.

Uit de resultaten valt op *dat de opbrengsten van de sociale werkplaatsen voor meer dan de helft bestaan uit allerhande subsidies.* Hiervan nemen de loonsubsidies in het kader van de erkenning als sociale werkplaats het grootste deel voor hun rekening. Uit de kostenstructuur blijkt dat de sociale werkplaatsen een arbeidsintensieve sector vormen omdat 70% van de kosten opgaan aan bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen. Gemiddeld kunnen de sociale werkplaatsen slechts 29% van de personeelskosten uit eigen opbrengsten betalen, dus zonder enige vorm van subsidie.

De sociale werkplaatsen als sector sloten boekjaar 2000 af met een gemiddelde winst van net geen 29 000 EUR per sociale werkplaats. Dit betekent niet dat iedere sociale werkplaats ook daadwerkelijk winst maakt: bijna één sociale werkplaats op vier maakt verlies! De sociale werkplaatsen met het *slechtste resultaat* vinden we terug *in de sectoren boreca en natuurbeheer.* Vooral de sociale werkplaatsen uit de *kringloopsector, productieateliers en in mindere mate de biologische landbouw scoren meer dan behoorlijk.*

Conclusies en beleidsaanbevelingen

Weinig sociale werkplaatsen hebben hun sociaal-economisch evenwicht gevonden. Hiervoor zijn twee problemen aanwijsbaar: *onvoldoende onafhankelijkheid ten aanzien van de moederorganisaties en een gebrek aan managementcapaciteiten met daaraan verbonden weinig bedrijfseconomisch inzicht*. Beide aspecten zijn gelieerd: hoe groter de onafhankelijkheid, hoe meer de sociale werkplaats het roer zelf in handen neemt, wat een aangepaste bedrijfsvoering impliceert. De regelgeving voorziet reeds in premies inzake bedrijfsadvies. Het is echter noodzakelijk dat ze actief worden aangewend. Daarnaast dient de kwaliteit van de opgeleverde cijfers te worden verbeterd door de jaarrekeningen jaarlijks te laten controleren door een externe revisor.

Om de continuïteit en de kwaliteit van de begeleiding te kunnen blijven garanderen, is het nodig dat begeleiding beter gestructureerd en opgevolgd wordt. Als basis voor een individueel dossier per doelgroepwerknemer zijn het begeleidingsplan en de opvolgingsmethodiek, ontwikkeld door de koepel van de sociale werkplaatsen, een goed uitgangspunt. Er dient verder onderzocht te worden in welke mate *een meer uniforme begeleiding* kan geïmplementeerd worden *zonder al te veel nieuwe verplichtingen te creëren*. Hetzelfde geldt ook voor de opvolging door de trajectbegeleiders. We constateerden immers veel variatie in de frequentie en de manier waarop de trajectbegeleiders hun taak vervullen.

Begeleiding en het vergroten van de arbeidsmarktrijpheid komen werkgever en werknemer ten goede. Toch ligt deze kwestie anders in het perspectief van doorstroming. Het beklemtonen van doorstroming als eindpunt van een tewerkstelling in een sociale werkplaats betekent het verlies van het perspectief van een vaste job voor de doelgroepwerknemers enerzijds en het vertrek van een goed presterende werkkraacht voor de werkgever anderzijds. Een koers uitstippelen binnen dit dilemma is niet evident, toch moet doorstroming beleidsmatig een aandachtspunt blijven.

Ten slotte laat een krappere wordende arbeidsmarkt zich ook voelen in de doelgroep van de sociale werkplaatsen. Goede kandidaten worden stilaan schaars. Binnen de tewerkgestelde groep doelgroepwerknemers kan men *toch met enige voorzichtigheid gewaagd van selectiviteit bij de aanwerving*. De toeleiders van doelgroepwerknemers naar de sociale werkplaatsen dienen in de mate van het mogelijke *voorrang* te geven *aan de toeleiding van specifieke categorieën*. Hierbij zijn vooral *de zeer langdurig inactieven een prioritaire doelgroep*.

David Gelders
Administratie Werkgelegenheid

Noot

1. Vermits alle sociale werkplaatsen VZW's zijn, geldt voor hen echter geen beleggingsplicht.