
Sociale activering als een verdere differentiatie van het activeringsaanbod voor kwetsbare groepen

Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L. & Franssen, A. 2012. *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid. Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's*. Leuven: HIVA – KU Leuven.

De dienstverlening van een OCMW gaat tegenwoordig heel wat verder dan een leefloon toekennen. Bekend is dat de Belgische OCMW's een brede waaier aan initiatieven voor opleiding en tewerkstelling hebben ontwikkeld in het kader van een activeringsbeleid, vooral via artikel 60-tewerkstelling. Een OCMW heeft een zeer heterogeen doelpubliek en bedient ook groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die (nog) niet bemiddelbaar zijn naar werk.¹ Minder bekend is dat OCMW's voor deze groep, en zelfs voor een groter publiek dan enkel uitkeringsgerechtigden, een brede waaier van initiatieven aanbieden die we kunnen plaatsen onder de noemer 'sociale activering'. Deze initiatieven passen binnen een ruimere taakstelling van het OCMW gericht op sociale cohesie en actief burgerschap. Dit onderzoek licht voor het eerst een tip van de sluier over deze vaak minder zichtbare activiteiten.

Onderzoeksopzet

Een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering bij de Belgische OCMW's werd in opdracht van de Staatssecretaris bevoegd voor Maatschappelijke Integratie uitgevoerd door het

HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) van de KU Leuven, en het Centre d'études sociologiques (CES) van de FUSL (Facultés Universitaires Saint-Louis). Drie onderzoeksvragen stonden daarbij centraal: hoe geven Belgische OCMW's invulling aan sociale activering? Welke goede praktijken kunnen worden opgespoord en beschreven? En welke beleidsmaatregelen zijn nodig om een beleid inzake sociale activering verder uit te bouwen en te optimaliseren?

Om deze vragen te beantwoorden werd een multimethodenaanpak ingezet, met een kwantitatief en een kwalitatief luik. Eind 2011 werd een webenquête gehouden, waarop respons kwam van 234 (39,7%) van de 589 Belgische

OCMW's. Dit is op zich een vrij hoge respons voor een webenquête en voor een onderwerp waarvan we aannemen dat niet alle OCMW's er even intensief mee begaan zijn. Er werd een goede spreiding bekomen over de regio's, provincies en de grootte

van de gemeenten.² Wel is er een lichte oververtegenwoordiging van de Vlaamse OCMW's en van OCMW's uit de provincie Antwerpen. Daarnaast werden casestudies naar goede praktijken uitgevoerd bij acht OCMW's, meer bepaald Asse, Bièvre, Braine l'Alleud, Brussel, Charleroi, Dessel, Gent en Ukkel. Voor deze selectie werd een spreiding in acht genomen over regio's, provincies, grootte van de gemeenten, doelgroepen, thema's en organisationele kenmerken. Er werden bij deze OCMW's individuele semi-gestructureerde face-to-face interviews afgenomen op managementniveau (8), het niveau van de uitvoerende professional (11) en de deelnemers (29). Tot slot werden twee taalgemengde focusgroepen georganiseerd om voorlopige conclusies uit de enquête en de casestudies af te toetsen: één met vooral grotere OCMW's en een tweede met middelgrote en kleinere OCMW's.

Sociale activering, een definitie

In ons land bestaat geen geijkte definitie van sociale activering, noch in de (activerings)literatuur, noch in de Belgische regelgeving. Om de realiteit op het terrein te kunnen vatten, kozen we voor een brede definitie, geïnspireerd door Nederlandse omschrijvingen (onder andere uit de Wet Werk en Bijstand): "Sociale activering is het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen: (1) ofwel als een doel op zich; (2) ofwel als een eerste stap in een traject voor socio-professionele inschakeling; (3) ofwel als een eerste stap in een (latere) betaalde tewerkstelling". Deze definitie vindt bijval bij de meerderheid van de bevroegde OCMW's. Uit de focusgroepen blijkt echter dat de term 'sociale activering' zelf gevoeliger ligt. Hiervoor kwamen volgende verklaringen naar voren: de term dekt verschillende ladingen en wordt te zeer geassocieerd met activering richting de arbeidsmarkt.

Een breed gewortelde praktijk

Hoewel de opdracht van OCMW's om begunstigen sociaal te activeren niet duidelijk geëxpliciteerd is in de wetgeving, blijkt dit toch een breed gewortelde praktijk te zijn: bij grote én kleine OCMW's, zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel. Alle OCMW's³

die reageerden op de webenquête, uitgezonderd enkele zeer kleine gemeenten, bieden een activiteit of dienst aan die binnen onze definitie past. In de eerste plaats zijn het recreatieve en socioculturele activiteiten (79,5% van de OCMW's bieden dit aan), gevolgd door individuele tegemoetkomingen (vrijtijdstoelages, cheque artikel 27) voor deelname aan speelpleinen, sportieve en culturele activiteiten (52,1%), vrijwilligerswerk (45,7%) en vorming of opleiding buiten de professionele sfeer (43,6%). Alternatieve tewerkstelling zoals artikel 60§7 of arbeidszorg (7,3%) en trajectbegeleiding (2,1%) zijn minder van belang. Bij de Vlaamse OCMW's komt verhoudingsgewijze het vrijwilligerswerk sterk op de voorgrond, naast de eerder genoemde vormen van alternatieve tewerkstelling. In Wallonië en Brussel domineren verhoudingsgewijze de workshops en praatgroepen. Specifiek voor Brussel zijn dan weer de kennismaking met sport of jeugdbeweging, vorming, participatiegroepen en wijkgroepen.

Voor een breed publiek

In 2010 werden gemiddeld 228 deelnemers per OCMW bereikt met sociale activeringsactiviteiten. Sociale activering blijkt echter een slecht gedocumenteerde praktijk te zijn: slechts de helft van de bevroegde OCMW's kon hierover cijfers ter beschikking stellen. Voor deze OCMW's konden we wel becijferen dat het bereik van sociale activering het aantal sociaal tewerkgestelden ruim overtreft: in 2010 zijn er driemaal zoveel deelnemers aan sociale activering als aan artikel 60-projecten. Verder stellen we vast dat het bij sociale activering voornamelijk gaat om een publiek dat kwetsbaar is en ver af staat van de arbeidsmarkt. De OCMW's schatten dat gemiddeld slechts 28,4% van de deelnemers aan sociale activeringsinitiatieven potentieel bemiddelbaar is naar de arbeidsmarkt.

Opmerkelijk is dat de activiteiten vaak openstaan voor een ruimere doelgroep dan enkel OCMW-clënten en (equivalent) leefloners. Slechts 3,1% van de OCMW's richt zich enkel tot leefloonclënten. In 56% van de OCMW's komt iedereen van de gemeente of stad in aanmerking. In Wallonië loopt dit percentage zelfs op tot 75%. Verder valt op dat het openstellen van de doelgroep tot 'iedereen' veel voorkomt in de zeer kleine (64,7%) en grote gemeenten (80%). In de focusgroepen

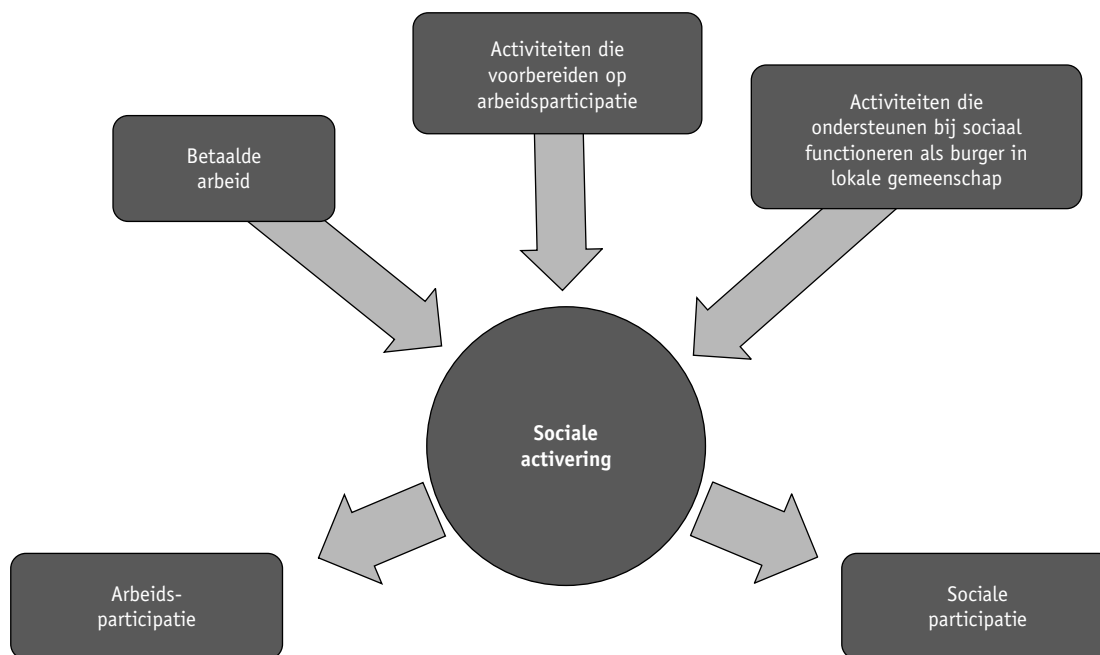
werd geopperd dat de kleinere OCMW's het aanbod soms wel breder moeten openstellen wegens een beperkt doelpubliek binnen het OCMW. In de grote gemeenten kan het OCMW dan weer beschikken over voldoende capaciteit en middelen in verhouding tot het aantal personen dat een beroep doet op hun dienstverlening. Uit de casestudies leren we dat een ruime doelgroepomschrijving - verschillende culturen, generaties, sociale achtergronden, OCMW en niet-OCMW cliënten - te bepleiten valt omdat dit voordelen heeft op vlak van sociale cohesie en integratie, het sociaal netwerk van de deelnemers en het voorkomen van stigmatisering.

“Een vrouw van in de vijftig, die Italiaanse is, die niet kan lezen of schrijven, maar dat ze echt geaccepteerd wordt... door bijvoorbeeld C. die scheikundige is, snap je? Dat er geen probleem is tussen hen, ik vind dat dat, dat geeft terug waardigheid, snap je?”

(Regisseuse, theateratelier 'Créa d'âmes', OCMW Charleroi)

We stelden de OCMW's de vraag of ze specifieke instrumenten gebruiken om cliënten te identificeren en toe te leiden naar sociale activering. In 70,1% van de OCMW's blijkt dit niet het geval te zijn. Wanneer men wel instrumenten inzet zijn deze van zeer uiteenlopende aard: van formele instrumenten (vooral de Socio-Professionele Balans) tot een individueel gesprek of doorverwijzing. Uit de casestudies blijkt dat de toeleiding van potentiële deelnemers zeer veel inspanningen vergt en een constant aandachtspunt is. Het gebeurt best via diverse kanalen (OCMW-diensten, (partner)organisaties, lokale en sociale media, enzovoorts) en vindplaatsgerichte technieken (bijvoorbeeld het uitdelen van flyers aan de schoolpoort). Vooral het persoonlijk aanspreken van mensen blijkt een krachtig medium. Ook moet worden ingezet op de laagdrempeligheid van initiatieven: lage deelnamekosten, goede bereikbaarheid, eventueel kinderopvang, een warm onthaal. Een belangrijk aandachtspunt is dat men de deelnemers moet blijven stimuleren en motiveren nadat de eerste drempel genomen is, men mag ze niet meer loslaten. 48,7% van de OCMW's geven het gemakkelijk afhaken van

Figuur 1.
Sociale activering: praktijken en finaliteiten



Bron: eigen voorstelling

deelnemers aan als knelpunt. Uit de casestudies leren we dat een vraaggerichte, *outreaching* en aanklampende aanpak, continuïteit en regelmaat in de activiteiten en enthousiaste, gemotiveerde en geëngageerde medewerkers in dit opzicht belangrijk zijn. Een initiatief moet de tijd krijgen om te groeien: om bekendheid te verwerven, om de afstemming op de doelgroep te optimaliseren en om een geëngageerde groep te krijgen.

“Je moet dingen durven en kunnen laten groeien. Bij ons is het ook begonnen met een klein praatgroepje en dan is er heel veel bijgekomen [onder andere een initiatief om vrouwen te leren fietsen en een sportmoment voor vrouwen]. Die groep breidt ook systematisch uit. [...] Je moet jezelf de kans geven om de mensen te leren kennen, maar anderzijds moet je ervoor zorgen dat de doelgroep u en uw organisatie leert kennen. Dat vraagt toch wel wat tijd.”

(Buurtwerkster, 'vrouwengroep PARLEEKE', OCMW Asse)

Tussen arbeidsparticipatie en sociale participatie

Verder bracht het onderzoek aan het licht dat sociale activering voor de OCMW's twee finaliteiten heeft: arbeidsparticipatie en sociale participatie. Met dit laatste legt men meer de nadruk op doeleinden zoals sociale cohesie en actief burgerschap. Aan deze twee finaliteiten geven de OCMW's invulling via de mogelijkheid tot participatie aan betaalde arbeid, activiteiten die voorbereiden op een mogelijke arbeidsparticipatie en activiteiten die ondersteunen bij het sociaal functioneren als burger in de lokale gemeenschap.

Uit de focusgroepen blijkt dat men soms een zekere mate van druk ervaart – top-down vanuit de politiek, maar soms ook bottom-up vanuit een cultuurverandering bij maatschappelijk werkers – in de richting van het wederkerigheidsprincipe bij activering, om 'sociale activering' te zien als een eerste stap richting arbeidsactivering. De praktijk leert echter dat er een ruimere groep is voor wie arbeid (tijdelijk) geen optie (meer) is: ouderen (55-plussers), nieuwkomers met een gebrek aan elementaire taalkennis (voor wie het bestaande aanbod niet volstaat) en mensen met een psychiatrische

problematiek of een multiproblematiek. Voor deze personen wordt sociale activering gerechtvaardigd vanuit zuiver sociale doelen: het opdoen van sociale contacten, het zich beter voelen en het vergroten van zelfvertrouwen en zelfinzicht.

“Als er drie of zes factoren rond iemand volledig verstoord zijn, dan kun je die niet gaan motiveren om te gaan werken. [...] En daarom vind ik dat het heel belangrijk is om een netwerk te gaan bouwen waar je mensen activeert op andere manieren; hen leert weerbaarder te zijn in onze maatschappij. Door de taal te kennen, door culturele gebruiken te kennen, ...”

(Diensthoofd buurtwerking, OCMW Asse)

De beleidsvisie van waaruit OCMW's werken aan sociale activering kan eveneens worden teruggebracht tot twee factoren: aan de ene kant de ruimhartige visie die meer nadruk legt op de rechten, aan de andere kant de meer voorwaardelijke visie met nadruk op de plichten. Zo is ongeveer de helft van de OCMW's het (eerder) eens met de stelling dat men leeflooncliënten moet verplichten iets terug te doen voor hun uitkering. Aansluitend hierbij stellen we vast dat binnen 42,4% van de OCMW's de bereidheid om sociaal geactiveerd te worden een criterium is dat kan meespelen om de OCMW-uitkering te kunnen behouden. Dit is overigens vaker zo wanneer sociale activering gezien wordt als een opstap naar tewerkstelling.

Opmerkelijk is dat OCMW's voornamelijk socio-culturele en recreatieve activiteiten inzetten, zowel wanneer de finaliteit sociale participatie is, als wanneer de finaliteit arbeidsparticipatie is. Een illustratief voorbeeld van dit laatste is 'Extra Time', een groepswerking voor jongeren binnen OCMW Gent. Via sportieve en culturele activiteiten, bijvoorbeeld het begeleiden van rusthuisbewoners naar een voetbalmatch of het organiseren van een fietstocht, leren jongeren de nodige competenties en worden ze versterkt met het oog op een latere activering richting therapie, opleiding of werk. Uit de casestudies blijkt dat het recreatieve karakter van sociale activeringsinitiatieven belangrijke voordelen heeft op het vlak van bereik en motivatie van deelnemers. Het maakt wel dat de achterliggende doelstellingen niet voor iedereen even duidelijk zijn. De erkenning en waardering van dit soort activiteiten lijdt hier soms onder, op beleidsniveau maar ook intern binnen OCMW's.

“Je moet weten dat men soms moeilijk begrijpt dat dit nodig is, dat dit de mensen helpt. [...] Binnen het OCMW heeft men ons nooit een activiteit geweigerd, maar er zijn soms zo van die kleine opmerkingen als ‘ze gaan zich weer eens amuseren’. Men moet beseffen dat er achter elke activiteit een doel schuilt en dat er een rode draad zit in de activiteiten.”

(Verantwoordelijke van de dienst ‘Réinsertion professionnelle, sociale et culturelle’, OCMW Braine-l’Alleud)

Organisatie van het aanbod

Voor de meerderheid van OCMW’s (72,3%) is sociale activering opgenomen in het beleidsplan. Dit is vaker het geval in de grote en zeer grote steden. Een evaluatie van sociale activeringsinitiatieven wordt ingesteld door 64,3% van de OCMW’s (opnieuw vooral in grote en zeer grote gemeenten), hoewel lang niet altijd op basis van indicatoren. Het is de sociale dienst die sociale activering in de eerste plaats opneemt, vooral in Wallonië (2 op 3) en Brussel (3 op 4). In Vlaanderen is dit minder het geval (1 op 2), daar is het vooral de dienst begeleiding naar tewerkstelling die deze opdracht opneemt. Gemiddeld worden er 4,2 voltijds equivalente medewerkers ingezet op sociale activering. Ongeveer de helft van de OCMW’s doet het met één voltijds equivalente medewerker, terwijl dit in de grote kan oplopen tot 10 of meer. Een gebrek aan voldoende personeel (tijdsdruk) wordt overigens door 56,8% van de OCMW’s aangeduid als knelpunt. Vanuit de casestudies blijkt dat het een goede praktijk is om een teamwerking op te zetten. Dit biedt voordelen, zoals het hebben van een klankbord of extra creatieve input en helpt de continuïteit van het project te verzekeren. Daarnaast heeft men goede ervaringen met de deeltijdse combinatie van sociale activering met een andere taak binnen het OCMW die aansluit bij de problemen van de doelgroep (en eventueel gezinsleden). De medewerker wordt zo een laagdrempelig aanspreekpunt van andere diensten binnen het OCMW en kan toeleiden in beide richtingen.

“Daar zie je heel veel moeders die komen dan de kinderen afzetten [op de buurtgerichte jongerenwerking] en komen dan met een vraag voor L. die dan opvoedingsondersteuning doet

of naar mij toe financieel. Dan proberen we een afspraak te maken. Drempelverlagend werkt dat wel.” *(Halftijds buurtwerkster – halftijds medewerker sociale dienst, ‘Buurtgerichte jongerenwerking’, OCMW Dessel)*

Voor sociale activering wordt vooral samengewerkt met vzw’s (75,9%) en met de gemeente of stad (60,3%), dit laatste vooral in grotere gemeenten. Daarnaast rapporteren de OCMW’s samenwerking met tal van andere actoren zoals vormings- en opleidingsorganisaties (51,8%), sociale economie (51,3%), de arbeidsbemiddeling (43,3%), andere OCMW’s (42,4%) en lokale welzijnsorganisaties (39,7%). Uit de casestudies komt samenwerking, extern maar ook intern tussen de verschillende OCMW-diensten, naar voren als een goede praktijk. Samenwerking kan een meerwaarde betekenen op het vlak van toeleiding, laagdrempeligheid en ondersteuning. Samenwerken zorgt ervoor dat er complementair gewerkt kan worden en dat de lasten (organisatorisch, budgettair en administratief) worden verdeeld.

Om dit alles te financieren zetten de meeste OCMW’s (94,6%) eigen OCMW-middelen in. Daarnaast worden financieringsbronnen op federaal en op regionaal niveau aangesproken, respectievelijk door 80% en 39,7% van de OCMW’s. In Vlaanderen worden meer federale middelen ingezet, in Wallonië meer regionale. In Brussel wordt geput uit beide en maakt men meer gebruik van het Europees Sociaal Fonds (ESF) als financieringsbron. Het ESF vormt een financieringsbron voor ongeveer een vijfde (19,2%) van de Belgische OCMW’s. Daarnaast wordt door een minderheid een beroep gedaan op de Nationale Loterij (9,4%) en op stichtingen (4,9%). Een gebrek aan financiële middelen wordt door 44% van de OCMW’s aangeduid als knelpunt. Uit de casestudies en focusgroepen blijkt bijkomend dat één subsidiekanaal vaak niet voldoende is om het geheel te dragen. Momenteel maken OCMW’s veelal gebruik van een mix aan financieringsbronnen, waarvoor men telkens aan andere voorwaarden en criteria moet voldoen. Bovendien zijn deze middelen meestal beperkt in de tijd. Het steeds opnieuw zoeken naar financieringsbronnen en het vervullen van de bijbehorende formaliteiten vraagt veel inspanning en personeelsinzet. Grote OCMW’s beschikken vaker over gespecialiseerde diensten of personeel die zich hierop kunnen toeleiden. Zij blijken zich onder meer dankzij deze

specialisatie te (kunnen) beroepen op een grotere diversiteit aan financieringsbronnen.

Uitdagingen

Sociale activering mag dan al een breed gewortelde praktijk zijn, het blijft een verborgen praktijk die weinig gedocumenteerd is en waarvan de meerwaarde onderbelicht blijft. Hierdoor mist deze praktijk erkenning en gedragenheid. Het ontbreekt sociale activering ook aan een structurele verankering, waardoor de plaats van sociale activering binnen de dienstverlening van het OCMW niet verzekerd is. De huidige wetgeving laat zeer veel ruimte voor interpretatie en het huidige beleidsdiscours is vaak gericht op tewerkstelling als doel op zich, terwijl het uiteindelijke doel maatschappelijke integratie is. Sociale activering is daardoor niet manifest aanwezig als mogelijke actie voor maatschappelijke integratie. Daarnaast ontbreekt een dekkend financieel kader. OCMW's moeten vaak telkens opnieuw verschillende financieringsbronnen 'bij elkaar sprokkelen'. Niet elk OCMW heeft hiervoor de tijd of het personeel. Een structureel kader met bijbehorende permanente financiering kan deze knelpunten oplossen. Een stap in die richting wordt in 2013 gezet met de verruiming van de maatregel 'socioculturele participatie' tot 'Fonds voor participatie en sociale activering'.⁴

De grote uitdaging zal zijn om dit structurele kader niet verstikkend te maken. Ten eerste zijn flexibiliteit en de mogelijkheid tot creativiteit zeer belangrijk. Formalisering mag, maar de casestudies tonen aan dat men moet kunnen inspelen op de vragen, interesses en belemmeringen van de doelgroep en dat deze pas gaandeweg duidelijk worden. Ten tweede zal een discussie over de achterliggende beleidsvisie oplaaien: de ruimhartige visie die meer de nadruk legt op rechten tegenover de meer voorwaardelijke visie met de nadruk op plichten. Ten derde brengt een structureel en financieel kader de vraag naar monitoring en evaluatie met zich mee. Het zal een moeilijke evenwichtsoefening worden om goede procedures en evaluatiecriteria te vinden die de OCMW's niet buitensporig belasten. Doordat de initiatieven en de deelnemers zo divers zijn, zijn de resultaten dat ook. Een eenzijdige focus op kwantitatieve maatstaven, zoals deelnemersaantallen of uitstroom naar tewerkstelling, moet vermeden worden omdat het ongewenste mechanismen

van selectie kan creëren. Meestal heeft sociale activering net 'zachte' resultaten die moeilijker meetbaar zijn. Een greep uit de casestudies:

"Het laat me toe eens iets anders te zien dan mijn vier muren, dan mijn financiële en familiale problemen. Ik kom er eens uit." (Deelneemster, 56, 'Atelier de cuisine', OCMW Braine-l'Alleud)
"Ik weet nu eindelijk wat ik wil doen. [...] Ik ben geslaagd voor mijn selectieproef bij de VDAB voor een opleiding jeugd- en gehandicaptenzorger. [...] En ik ben zelf ook sterker geworden." (Deelnemer, 19, 'Extra Time', OCMW Gent)

"Ik heb de plek gevonden waar ik me kan ontspannen, de plek die me heeft gestructureerd, de plek die me bepaalde bezigheden heeft gegeven, de plek die me goed heeft geïnformeerd over de Belgische samenleving, wat een nieuwe samenleving was voor mij en mijn zoon. [...] dat me een basis heeft gegeven om me sterk te voelen in de samenleving." (Deelneemster, 44, ESF voortraject, OCMW Ukkel)

Een bijkomend resultaat is dat dergelijke projecten het OCMW in een ander daglicht stellen en een positiever imago bezorgen.

"Dat negatieve beeld [van die buurt] proberen wij om te draaien door het buurtfeest open te stellen voor iedereen. [...] [Het geeft] ook toch een beetje een leuk imago voor het OCMW, het OCMW doet ook toffe dingen." (Buurtwerkster, 'Buurtgerichte jongerenwerking', OCMW Dessel)

Dit soort resultaten maakt het de moeite waard om de uitdaging aan te gaan en sociale activering binnen het OCMW de plaats te geven die het verdient.

*Greet Van Dooren
Ludo Struyven
HIVA – KU Leuven*

Noten

1. Zie ook Struyven, L., Heylen, V. & Van Hemel, L. 2010. De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? HIVA – KU Leuven; Struyven, L.,

- Heylen, V. 2010. Zachte kenmerken van werkzoekenden als drempel voor activering. *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 20(2), 90-95. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
2. Een eigen indeling werd gehanteerd op basis van inwonersaantallen: zeer klein (0-10 000 inwoners), klein (10 001-20 000), middelgroot (20 001-40 000), groot (40 001-140 000), zeer groot (meer dan 140 000).
 3. Wanneer we het in het vervolg van dit artikel hebben over 'de OCMW's' gaat het steeds over de bevroagde OCMW's.
 4. Staatssecretaris Maggie De Block, Algemene Beleidsnota 'Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie', 21 december 2012.