

KdG

Karel de Grote Hogeschool



HET GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Een verkennend en evaluatief
onderzoek in de Belgische OCMW's

Jan Depauw, Louise Méhauzen, Kristel Driessens & Abraham Franssen

Projectleiding: Kristel Driessens & Abraham Franssen

Onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie
Offerte Bestek MIIS 2015 05

Gepubliceerd door
KAREL DE GROTE HOGESCHOOL - EXPERTISECENTRUM KRACHTGERICHT SOCIAAL WERK &
UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS, CENTRE D'ETUDES SOCIOLOGIQUES

ISBN : 978-94-915-7102-2

© 2015 *KAREL DE GROTE HOGESCHOOL/UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS*

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvuldigd 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.

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Sociaal werk geschiedenis in 30 seconden	5
1.2 Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie	8
1.2.1 1993-2002: timmeren aan de weg...en het GPMI	8
1.2.2 GPMI: wat is het?	9
1.2.3 Kenmerken GPMI	9
1.2.4 Algemene voorwaarden GPMI	10
1.2.5 Soorten GPMI	10
1.2.6 De praktische toepassing van het GPMI in de OCMW's	11
1.2.7 Sociale activering	13
1.3 Plannen tot uitbereiding van het GPMI	15
1.3.1 Regeerakkoord & beleidsnota Maatschappelijke Integratie	15
1.3.2 Onderzoeksvragen	16
1.3.3 Onderzoeksopzet	17
1.4 Structuur van het rapport	19
2 Kwantitatief luik	21
2.1 Representativiteit	21
2.2 Uitbreiding doelgroep	23
2.3 Procedures	25
2.4 Sancties	28
2.5 Houdingen tov GPMI	28
2.6 Gemeenschapsdienst	31
3 Kwalitatief luik	35
3.1 Vijf case-studies	36
3.1.1 Casestudie 1: « Een GPMI voor iedereen »	36
3.1.2 Casestudie 2: « Een GPMI om de cliënt te beschermen »	39
3.1.3 Casestudie 3: « Het GPMI voor polyvalent gebruik »	41
3.1.4 Casestudie 4: « Een dwingend GPMI »	44
3.1.5 Casestudie 5: « Een GPMI met twee versnellingen »	47
3.2 Onderscheidende criteria	50
3.2.1 Het aan het GPMI toegeschreven nut	50
3.2.2 Het doelpubliek	50

	3.2.3	Vorm en inhoud	51
	3.2.4	Levensdomeinen	51
	3.2.5	Tussen vertrouwen en controle	52
	3.2.6	De timing	52
	3.2.7	De mate van inspraak	52
3.3		De verschillende functies van het GPMI	53
	3.3.1	Administratief	53
	3.3.2	Legitimerend	53
	3.3.3	Evaluatie van de OCMW-werking	54
	3.3.4	Evaluatie van sociaal werkers	54
	3.3.5	Objectiveren	54
	3.3.6	Beschermen	55
	3.3.7	Uitsluiten	56
	3.3.8	Begeleiden	56
	3.3.9	Informereren	56
	3.3.10	Duiden	57
3.4		Factoren om verschillen in gebruik tussen OCMW's te duiden	58
	3.4.1	Filosofische, politieke en normatieve accentverschillen	58
	3.4.2	Het belang van institutionele en organisatorische aspecten	61
3.5		Samengevat: het GPMI met zijn voor- en nadelen	64
3.6		Knel- en aandachtspunten	65
	4	 Het cliëntperspectief	71
4.1		Wantrouwen en verzakelijking	72
	4.1.1	Wantrouwen wordt geïnstalleerd	72
	4.1.2	Verzakelijking	74
4.2		Vertrouwen en gelijkwaardigheid	81
	5	 Algemene conclusies en aanbevelingen	85
5.1		Algemene conclusies	85
5.2		Aanbevelingen voor beleid	86
	5.2.1	Keuze maken voor wie of rond welke thema's.	86
	5.2.2	Voorstellen tot administratieve vereenvoudiging	99
	5.2.3	Meer systematische inzet van steunfiguur	104
	5.2.4	Sanctieprocedure	105
	5.2.5	Lokale regierol opnemen	107
	5.2.6	Gemeenschapsdienst	108
5.3		Aanbevelingen voor de sector	109
	5.3.1	In concrete toepassing	109
	5.3.2	Ondersteun en ontwikkel	111
	5.3.3	Vorming	113
	5.3.4	Organisatorische ondersteuning	113
5.4		Visie van de onderzoekers	113
		- BIJLAGEN -	117
		Literatuurlijst	141

1 | Inleiding

1.1 Sociaal werk geschiedenis in 30 seconden

In zijn boek ‘Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk’ beschrijft van der Lans (2011) de geschiedenis van het maatschappelijk werk en de manier waarop maatschappelijke evoluties invloed hebben gehad op de invulling van het sociaal werk. We geven beknopt die evolutie weer om de context en tijdsgeschiedenis te schetsen waarin het GPMI gelanceerd werd, en de huidige situatie waaraan dit instrument aangepast moet worden.

De periode van wederopbouw na de tweede wereldoorlog werd gekenmerkt door toenemende welvaart. In sociaal werk werden belangrijke stappen gezet in de ontwikkeling van het methodisch werken. Kamphuis (1950) introduceerde in Nederland en Vlaanderen social casework. Het accent op het perspectief van de cliënt, diens hulpbronnen en omgeving, betekende toen een radicale breuk met de paternalistische hulpverlening van voorheen. De door Rogers (1942, 1951) geïnspireerde aandacht op cliënt vanuit empathie, betrokkenheid en zorgzaamheid werd toonaangevend. Maatschappelijk werk in de daarop volgende periode van 1965 tot 1985 wordt benoemd als ‘het tijdperk van emancipatie’. Dit tijdperk werd gekenmerkt door het kijken naar individuele krachten gekoppeld aan een politiserende en emanciperende hulpverlening. In deze periode staan maatschappelijk werkers ‘naast’ de cliënt.

Door de economische crisis werd de periode van 1980 tot 2000 er een van toenemende distantie: maatschappelijk werkers nemen afstand van hun cliënt. Samen met bezuinigingen en de toename van het aantal hulpvragers, deden bureaucratische procedures, specialisaties, protocollen en registraties hun intrede in hulpverleningsorganisaties. Maatschappelijk werk werd in deze periode meer ‘bureau-

werk'. In deze periode situeert zich de introductie van de Geïndividualiseerde Projecten voor Sociale Integratie (Onkelinx, 1993) gevolgd door de invoering van het Recht op Maatschappelijke Integratie met de leefloon-wet van 2002 (Sociale Zaken Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002).

In een poging het huidige sociaal werk te herpositioneren vanuit haar kracht en methodologie karakteriseert van der Lars het 'nieuwe maatschappelijk werk', vanaf 2000 tot nu, als herontdekking van de leefwereld van de cliënt. Als reactie op verzakelijking komt de relatie tussen hulpverlener en cliënt terug meer centraal te staan. Empowerment wordt een kernbegrip in het sociaal werk, en krachtgericht en netwerkversterkend werken, betrokken professionaliteit en oplossingsgerichte hulpverlening belangrijke bouwstenen daartoe in de huidige benadering van maatschappelijk werk (van der Lans, 2011). In het Franstalige landsgedeelte werd de periode 2000-2010 vooral gekenmerkt door kritiek op het activeringsbeleid, en de introductie van de krachtgerichte benadering in het sociaal werk, vanuit de concepten "emancipatie", "empowerment" en "capaciteiten" is van een meer recente datum.

Sociaal werk is dus een kind van zijn tijd. De vraag die in dit onderzoek voorligt, is hoe het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) zich in het tijdsscharnier geplooid heeft. Is het dermate een product van zijn tijd dat het inmiddels een anachronisme is? Of heeft het vlot de overgang gemaakt naar een sociaal werk dat haar aandacht richt op 'empowerment'. Is het instrument in te passen in onze hedendaagse visie op kwaliteitsvol sociaal werk? Wij omschrijven daarbij kwaliteitsvol sociaal werk als het afbouwen van de relationele ongelijkheid en het opbouwen van vertrouwen in de hulpverleningsrelatie, het doorbreken van afhankelijkheid en verhogen van autonomie, het werken aan reïntegratie via rolverwerving en het doorbreken van sociaal isolement (Driessens, 2003; Driessens & Van Regenmortel, 2006).

De idee van contractualiseren van hulpverlening – in casu via de Geïndividualiseerde Projecten voor Sociale Integratie (Funck, 1993; Onkelinx, 1993) - sluit aan bij de traditie van taakgericht handelen in het sociaal werk. Begin jaren '80 werd het taakgericht caseworkmodel van Reid en Epstein (1972) geïntroduceerd in Nederland en Vlaanderen. Dit '*task centered work*' reikt richtlijnen aan voor hulpverlening aan cliënten uit lagere sociaal-economische klassen. Het bood een antwoord op de vaak gehoorde kritiek van een te sterke focus op middenklasse- of YAVIS-clieñten¹. In een genuanceerd antwoord besluit Jagt (2008, pp. 160-172) dat die

¹ YAVIS is een acroniem voor 'Young, Attractive, Verbal, Intelligent en Successful'. Het werd door William Schofield (1964) geïntroduceerd in een onderzoek waarin hij aantoonde dat hulpverleners geneigd zijn meer tijd en moeite te investeren in cliënten die – een combinatie van - die kenmerken vertonen.

kritiek weliswaar opgaat voor een groot deel van de social casworkmethoden, maar dat er ook methoden zijn die wel of juist beter aansluiten bij *'lower class'* cliënten. In zijn proefschrift houdt hij vanuit deze vaststelling een pleidooi voor het taakgerichte werkmodel bij mensen in armoede.

Samengevat is het taakgericht werkmodel een probleemoplossende aanpak, van toepassing bij individuen, gezinnen en groepen. Het helpt cliënten hun probleem te benoemen en een aanpak uit te stippelen vanuit hun eigen concrete situatie. Het probleemoplossend vermogen van de cliënt staat hierbij centraal. In opeenvolgende gesprekken wordt regelmatig geëvalueerd. In deze evaluatiegesprekken komen zaken aan bod als planning, voorbereiding, evaluatie van de voorbije stappen en het wegruimen van mogelijke obstakels. De hulpverlener heeft een positieve basishouding en samenwerkingsrelatie met de cliënt. De duur van de hulpverlening is beperkt in tijd en wordt sterk gestructureerd. Bij de aanvang van de hulpverlening wordt een hulpverleningscontract opgesteld dat het probleem, de doelen en middelen omschrijft (Reid, 1997). De kracht van het taakgerichte model zit in de voornaamste kenmerken: het plaatst sociaal werkers en hun cliënten op gelijke voet omdat het vertrekt vanuit de probleemdefinitie van de cliënt om aan (een beperkt aantal) doelen te werken die voor hem van belang zijn; het verwoordt overeenstemming over nagestreefde doelen en middelen en actief probleemoplossende stappen; het reikt een kader aan voor planning en implementatie en vereist een regelmatige evaluatie binnen een afgebakende periode (Rzepnicki, McCracken, & Briggs, 2012).

Onderzoeken naar de effectiviteit van taakgericht werken tonen aan dat het de betrokkenheid van de cliënt versterkt en de focus in de hulpverlening verschuift van problemen naar gestelde en gewenste doelen (Reid, 1997). Het taakgericht werkmodel, zo verklaart Fortune (2012), heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de sociaal werk praktijk via de ontwikkeling van technieken. Sociaal werk van vandaag is schatplichtig aan de taakgerichte werkmethode voor technieken die sociaal werk vorm geven: taakplanning, implementatie en handelingsmodellen inzetten over verschillende levensdomeinen. In zijn doctoraatproefschrift 'Van Richmond naar Reid - Bronnen en ontwikkeling van taakgerichte hulpverlening in het maatschappelijk werk' schrijft Jagt (2008, p. 5) "Het model is geschikt om te expliciteren wat maatschappelijk werkers doen, hoe ze het doen en welke resultaten ze in samenwerking met hun cliënten beogen en behalen".

Hoe verhoudt dit taakgericht werken, ontwikkeld begin jaren '70 en populair geworden in de jaren '80, zich tot het huidige sociaal werk in een OCMW? In welke mate zijn logica en filosofie transponeerbaar naar het huidige sociaal werk en terug

te vinden in de OCMW-werking in de vorm van een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI)?

1.2 Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie

1.2.1 1993-2002: timmeren aan de weg...en het GPMI

In 1993 lanceerde de toenmalige minister van Sociale integratie, Laurette Onkelinx het ‘Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving’. Een van de kern-elementen in dit programma was de introductie van het geïndividualiseerd project voor sociale integratie: een contract dat de wederzijdse rechten en plichten van een jongere en diens OCMW opsomt. Vermeden moest worden dat jongeren zich passief ‘nestelen’ in het ontvangen van een bestaansminimum. Dit bestaansminimum kon, integendeel, een actieve hefboom vormen voor de inschakeling van jongeren in de samenleving door de passieve uitkering te ‘activeren’ als loonsubsidie. Die integratie wordt ruim opgevat en kan betrekking hebben op arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheid en huisvesting (Onkelinx, 1993).

Snel ontspon zich een maatschappelijk debat over zin en onzin van deze contracten. Hermans (2005b) situeert aan de ene kant voorstanders van de actieve verzorgingsstaat als Rosanvallon (1995) die wijzen op de nieuwe kansen voor jonge steunenieters omdat ook de plichten van het OCMW en de gemeenschap in haar geheel, duidelijk gestipuleerd (kunnen) worden (Lammertyn, 1996). Aan de andere zijde plaatst Hermans (2005b) auteurs als Notredame (1998) die waarschuwen voor het negatieve, disciplinerende karakter van dit soort contracten, de zwakke positie van de bestaansminimumgerechtigde en het mogelijk ondermijnen van diens rechten.

Met de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI) (Sociale Zaken Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002) werd het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) ingevoerd, en de modaliteiten ervan bij wet bepaald. De RMI-wet maakt een onderscheid tussen jongeren onder de 25 jaar en anderen. Voor jongeren ligt de focus op integratie via tewerkstelling. Indien tewerkstelling binnen de termijn van 3 maanden na aanvraag van het leefloon niet mogelijk is, heeft de jongere recht op leefloon gekoppeld aan een GPMI (Sociale Zaken Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002). Voor die groep van jongeren worden leefloon, tewerkstelling en een GPMI, al dan niet gecombineerd, door OCMW’s ingezet om hun maatschappelijke integratie te verzekeren (Bogaerts, Marx, Vandelanoot, & Van Mechelen, 2010). Naast jongeren kunnen

ook daklozen, ongeacht of ze 25 jaar of ouder zijn, een GPMI afsluiten (POD MI, 2006).

1.2.2 GPMI: wat is het?

Het Geïndividualiseerde Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) is een contract dat de wederzijdse rechten en plichten van een jongere en diens OCMW opsomt (POD MI, 2015; Sociale Zaken Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002). De toekenning en het behoud van het leefloon kunnen gekoppeld worden aan een GPMI. Het legt de doelen van maatschappelijke en/of professionele integratie vast, samen met de stappen daarnaar toe. Er worden 3 soorten GPMI in de wet omschreven: tewerkstelling, vorming en studie. Het GPMI wordt opgemaakt op initiatief van het OCMW of wanneer de begunstigde erom vraagt, maar is, met uitzondering van billijkheidsredenen, verplicht voor alle -25-jarigen. Voor een maximumperiode van 6 maanden wordt een staatstoelage van 75 % toegekend in het kader van een GPMI opleiding of werkervaring en een staatstoelage van 10 % in het kader van een GPMI student. Een dakloze persoon, die tijdelijk en kortstondig opgevangen wordt door een familielid of een kennis, kan aanspraak maken op een leefloon categorie 2 indien er een GPMI is opgemaakt. Voor andere begunstigten dan in de wet voorzien is de opmaak van een GPMI facultatief.

1.2.3 Kenmerken GPMI

Het GPMI bestaat uit een schriftelijke overeenkomst tussen de in de hulpverlening betrokken partijen. Het is een wederkerig gebeuren dat uit gaat van verwachtingen, de vaardigheden, wensen en noden van de begunstigde en van de mogelijkheden van het OCMW. Afhankelijk daarvan kunnen verschillende soorten GPMI opgemaakt worden. Het is een dynamisch instrument op maat. Gedurende de uitvoering kan het gewijzigd worden, rekening houdend met de concrete situatie van de betrokkene, mits instemming van alle partijen.

Indien de betrokkene de afspraken in het GPMI niet naleeft, kunnen sancties genomen worden. Voorafgaand aan een beslissing tot sanctie wordt het advies ingewonnen van de maatschappelijk werker die belast is met het dossier, worden de redenen geëvalueerd, en een aanmaning verstuurd. De sanctie bestaat uit een gehele of gedeeltelijke schorsing van de uitbetaling van het leefloon voor een periode van ten hoogste 1 maand. Bij herhaling binnen het jaar kan de uitbetaling van het leefloon geheel of gedeeltelijk geschorst worden voor een periode van ten hoogste

3 maanden. De sanctie gaat in op de eerste dag van de tweede maand volgend op de beslissing van het OCMW.

1.2.4 Algemene voorwaarden GPMI

Het GPMI wordt voorbereid door de met het dossier belaste maatschappelijk werker in overleg met de aanvrager. De inhoud wordt bepaald in overleg en houdt rekening met de wensen van de begunstigde. De betrokkene kan zich in de onderhandeling van het GPMI laten bijstaan door een persoon naar keuze, heeft een bezinningstermijn van 5 kalenderdagen voor hij het GPMI ondertekent, en kan verzoeken om gehoord te worden in verband met het GPMI. De schriftelijke overeenkomst moet daarnaast verplicht een aantal zaken bevatten zoals de handtekening van – minstens - het OCMW en de betrokkene, de naam van de sociaal werker en diens vervanger.

Het GPMI vermeldt de afspraken tussen de verschillende partijen en de engagementen die ze beide aangaan. Eventueel aanvullende hulp wordt ook in dit GPMI opgenomen. De duur van de overeenkomst, de wijze van evalueren en de tijdstippen waarop die zullen plaatsvinden, worden genoteerd. De evaluatie moet regelmatig gebeuren, en minstens eenmaal per trimester. Wanneer de begunstigde een gesprek vraagt, moet de maatschappelijk werker dit binnen vijf werkdagen plannen. De maatschappelijk werker informeert de betrokkene over de inhoud, de draagwijdte en de gevolgen van het contract, alvorens het wordt ondertekend of gewijzigd.

Op initiatief van de verantwoordelijke van de sociale dienst, maakt het centrum ten minste eens per jaar een globale evaluatie van de resultaten van de GPMI.

1.2.5 Soorten GPMI

De wet omschrijft, naast het algemeen GPMI dat gericht is op maatschappelijke integratie, 3 specifieke vormen van geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie, met name: arbeid, vorming en studie.

Onder de term ‘arbeidsproject’ vatten we die specifieke voorwaarden voor een GPMI dat binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst. Dat GPMI vat alle personen die nog niet over de nodige arbeidsattitude beschikken om onmiddellijk tewerkgesteld te kunnen worden. Indien blijkt dat betrokkene de

nodige vaardigheden verworven heeft aan het einde van het project, bezorgt het OCMW hem binnen een redelijke termijn een passende betrekking.

Een ‘vormingsproject’ omvat die personen waarmee een GPMI wordt afgesloten die de nodige scholing of vorming missen om onmiddellijk tewerkgesteld te kunnen worden. Het kan bestaan uit een beroepsopleiding, het aanleren van vaardigheden of het opdoen van werkervaring. Kosten kunnen ten laste genomen worden door het OCMW en/of een aanvullende maatschappelijke hulp verstrekt onder de vorm van een aanmoedigingspremie.

Een ‘studieproject’, tot slot, omvat GPMI’s afgesloten in kader van een studie met een voltijds leerplan. Bedoeling is de kansen van betrokken jongeren op de arbeidsmarkt te verhogen door hen de mogelijkheid te geven studies te vervolmaken. Het GPMI geldt voor de ganse duur van de studies en verduidelijkt alle voorwaarden waaraan een student moet voldoen (studiebeurs aanvragen, inspanningen om te slagen, recht op onderhoudsgeld uitputten, etc.) (POD MI, 2006, 2015; Sociale Zaken Volksgezondheid en Leefmilieu, 2002).

1.2.6 De praktische toepassing van het GPMI in de OCMW's

Wat weten we over de praktische uitvoering van het GPMI door de OCMW's? De laatste jaren is er veel onderzoek gevoerd bij de OCMW's in de drie gewesten, hoofdzakelijk via rechtstreekse observatie ‘in praktijksituaties’ en via diepte-interviews met rechthebbenden, maatschappelijk assistenten, OCMW-directies, secretarissen en afdelingshoofden (Cherenti, 2007; Degraef & Franssen, 2013; Devillé, 2006; Devillé & Schmitz, 2005; Dumont, 2012; Funck, 1993; Hermans, 2005a; Put, 2002; Simoens, De Koster, Deweerdt, Permentier, & Verschueren, 2004; Van Dooren, Kuppens, Druetz, Struyven, & Fransen, 2012). De grootste moeilijkheid bij het evalueren van de uitvoering van het Recht op integratie (RMI) en in het bijzonder het GPMI door de OCMW's heeft te maken met de autonomie van die laatste. Zoals aangetoond door Dumont (2012) kunnen OCMW's immers zeer verschillende interpretaties hanteren, waar de wetteksten hun de ruimte voor laten. In de praktijk zien we dat verschillende factoren sterk van invloed zijn op het lokale hulpverleningsbeleid. Een van deze factoren is de politieke kleur van de mandatarissen in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, want we mogen niet vergeten dat zij uiteindelijk beslissen over de aanvragen gericht aan het OCMW. De politieke voorkeur van deze raadsleden bepaalt mee welke informele richtlijnen ze meegegeven aan de maatschappelijk werkers, en hoe streng of mild ze zijn ten aanzien van de aanvragers — met grote variatie tussen OCMW's tot gevolg. Het landelijke of stedelijke karakter van de gemeente en haar sociaal-

economische omgeving zijn ook elementen die de praktische uitvoering wezenlijk kunnen beïnvloeden (Dumont, 2012, Franssen en Degraef, 2013).

Bij gebrek aan een centrale databank is het onmogelijk vast te stellen of er een gezamenlijke gedragslijn is in de OCMW's. Er zijn in de opstartfase evaluaties uitgevoerd (Lesiw, 1994; Van Menxel & Notredame, 1999) door de OCMW-afdeling van de Vereniging van Steden en Gemeenten bij maatschappelijk werkers. Er tekende zich toen een duidelijke breuklijn af tussen de maatschappelijk werkers in Vlaanderen, die er eerder gunstig tegenover stonden, en de Brusselse en Waalse — vooral degene die in OCMW's in grote steden werkten. Die laatste haalden tijdsgerebied en te weinig middelen aan voor een adequate begeleiding op maat van hun cliënten, van wie de behoeften overigens zeer uiteenlopend zijn, gelet op de toenemende heterogeniteit van hun omstandigheden, persoonlijke situatie en levensloop. Ze kloegen ook over de administratieve belasting bij de contractualisering, die al te vaak beperkt bleef tot een standaardformulier, en weinig zin leek te hebben in de ogen van de gebruikers.

In het laatste tweejaarlijkse verslag (2012-2013) van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, komt het GPMI uitgebreid aan bod in het hoofdstuk betreffende sociale bescherming voor wie geen werk heeft. Bij de hervorming van de RMI-wet toonden de armoedeorganisaties 'begrip' voor de keuze het accent te leggen op arbeid als probaat middel in armoedebestrijding en gaan akkoord met de stelling dat een minimuminkomen op zich niet volstaat om uit armoede te raken. Dat minimuminkomen vormt volgens hen echter wel een onontbeerlijke springplank om de fundamentele rechten op andere domeinen te laten gelden. Voorwaarden opleggen aan het recht op een inkomen genereert volgens de armoedeorganisaties averechtse effecten. Mensen in armoede hun onzekere en prangende leefsituatie maakt vaak dat zij de schriftelijke contractbepalingen moeilijker kunnen begrijpen laat staan er over onderhandelen, en ze onder druk van de omstandigheden waarin ze leven meer moeite hebben met het naleven van de voorwaarden die erin staan. Mensen in een precieere situatie daarop sanctioneren zal enkel leiden tot een verslechtering van een reeds moeilijke situatie. Door het recht op maatschappelijke integratie voorwaardelijk te maken voor het recht op een minimuminkomen, treedt, nog steeds volgens de kritiek van de armoede-organisaties, 'rechtsverlies' op (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001, 2004, 2013).

De voorstanders van de contractuele formule stellen dat de onderliggende filosofie, als ze serieus wordt genomen, potentieel gunstig is voor zowel de gebruiker als de maatschappelijk werker. Zo krijgt die eerste tijdens de onderhandelingen over de uitwerking van het project de kans om zijn eigen behoeften en moeilijkheden

onder de aandacht te brengen, terwijl die laatste zich kan distantiëren van de rol van ‘geldautomaat van de armen’, waardoor de functie van maatschappelijk werker opgewaardeerd wordt. Daarnaast vormt de formele schriftelijke neerslag van de geboden begeleiding in een contract een concreet instrument voor de maatschappelijk assistenten om de precieze aard van hun dagelijks werk te verduidelijken voor de mandatarissen in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (Dumont, 2012). Anders gesteld is het niet zozeer de logica van activering —van zowel het OCMW als de gebruiker— die een fundamenteel probleem vormt voor de maatschappelijk werkers, maar wel het gebrek aan ruimte, tijd, middelen en adequate instrumenten ter beschikking gesteld door de instelling om hun werk correct te kunnen uitvoeren samen met, en ten behoeve van, de cliënt. Tal van maatschappelijk werkers die samen met cliënten in een projectdynamiek stappen gaven aan dat het reeds aanwezige tijdsgebrek en de sterke administratieve belasting nog versterkt wordt tot een hoofdthema in de discussie over wat het werk als MA in een OCMW vandaag vooral bemoeilijkt.

1.2.7 Sociale activering

De RMI-wet en het GPWI geven voorrang aan integratie door arbeid, ongeacht of dat gebeurt via modaliteiten voor tewerkstelling (met name artikel 60-contracten) of via een traject naar socioprofessionele inschakeling waarbij het criterium tewerkstelling is. *“Doordat de federale overheid verhoogde subsidies toekent aan OCMW’s die mensen aan het werk zetten, komt het geregeld voor dat de Raad voor Maatschappelijk Welzijn duidelijk druk zet op de maatschappelijk assistenten van het OCMW om een bepaalde hoeveelheid artikel 60-contracten af te sluiten binnen een bepaalde termijn.”* Daniel Dumont stelt vast dat de verhouding tewerkgestelde cliënten geleidelijk aan een soort “barometer van de levensvatbaarheid van de OCMW’s” is geworden (Dumont, 2013).

Op het vlak van principes is het aanmoedigen van actieve deelname aan de reguliere arbeidsmarkt, of aan andere vormen van gesubsidieerd werk, het middel bij uitstek geworden in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (Jørgensen, 2004 ; Raeymaeckers, Nisen, Dierckx, Vranken, & Casman, 2009; Serrano Pascual, 2004).

In de praktijk constateren we dat deze activering van mensen met recht op maatschappelijke integratie vaak problematisch is. Slechts een minderheid van de gebruikers wordt toegeleid naar werk door de Dienst Socio-Professionele Inschakeling (DSPI) van hun OCMW. Iets meer dan 10% van de leefloontrekkers toegang tot tewerkstelling in het kader van artikel 60, de belangrijkste tewerkstellingsmaatregel waar OCMW’s over beschikken.

Gezien de heterogeniteit van het OCMW-publiek (Fret, 1997; Janssens, 2011) (jonge schoolverlaters, alleenstaande moeders, werklozen uitgesloten voor een werkloosheidsuitkering, daklozen, nieuwe migranten die geen van de landstalen machtig zijn, ex-gedetineerden, personen met een drugsverleden of met geestelijke gezondheidsproblemen ...) is het niet realistisch en niet zinvol om puur eenduidige maatregelen voor professionele activering toe te passen.

Een voorzitter van een Brussels OCMW stelt het zo: een derde van de gebruikers is vrij snel en vlot 'inzetbaar' op de arbeidsmarkt, een derde doorloopt een soort 'revalidatiefase', waarbij men eerst andere zaken op orde stelt voordat men werk kan gaan zoeken en het resterende derde kampt met zodanige problemen dat professionele inschakeling gewoon niet aan de orde is.

Bovendien valt op dat de OCMW's zelf, door deze heterogeniteit, ook andere scheidingslijnen trekken tussen verschillende categorieën van gebruikers: zo wordt opnieuw het onderscheid gemaakt tussen 'arme validen' en 'arme invaliden', tussen 'geschikten' en 'ongeschikten' (Castel, 1995). Hierbij rijst de delicate vraag via welke politieke opvattingen, welke criteria, welke instrumenten en welke praktijken deze categorieën tot stand komen.

De inschatting van de werkbereidheid, die dient te gebeuren op basis van de interpretatie van de situatie van de gebruiker, is dus een bijzonder complexe en delicate oefening die de maatschappelijk werkers en de raadsleden moeten maken. Welke criteria zijn doorslaggevend bij deze inschatting? Hanteren alle OCMW's precies dezelfde criteria? Uit de observaties bij OCMW's blijkt in elk geval dat de lokale praktijken uiteenlopend zijn. Twee OCMW's, maar ook twee diensten of twee maatschappelijk werkers kunnen anders oordelen over hetzelfde geval, bijvoorbeeld of men als 50-plusser of als alleenstaande moeder met jonge kinderen om billijkheidsredenen een vrijstelling krijgt van de contractuele verplichting tot professionele activering.

Deze beperkingen en moeilijkheden bij de socioprofessionele inschakeling hebben tal van OCMW's ertoe aangezet zelf een aanbod rond sociale activering uit te werken. Hoewel het begrip 'sociale activering' stilaan politiek gelegitimeerd en geïnstitutionaliseerd raakt, bestaat er nog geen specifieke wetgeving rond in ons land. Nochtans vormt het een categorie voor de financiering van activiteiten ten uitvoer gelegd door OCMW's (via het Fonds voor participatie en sociale activering van de POD Maatschappelijke Integratie) en zijn de criteria voor subsidiëring al vastgelegd in omzendbrieven.

Op operationeel vlak kunnen we de volgende definitie van sociale activering in acht nemen: *“de verhoging 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 socioprofessionele inschakeling, 3) ofwel als een eerste stap in een betaalde hertewerkstelling.”*

In 2012 heeft een studie uitgevoerd bij de OCMW's in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie aangetoond dat er in de praktijk grote verschillen zijn op het vlak van sociale activering. *“Onder de noemer ‘sociale activering’ wordt er een zeer brede waaier van activiteiten aangeboden, gaande van opleidingsprojecten, zoals taal- of computerlessen, tot activiteiten in een dagcentrum, socioculturele en recreatieve activiteiten, praatgroepen, arbeidszorg, enzovoort. Vrijwilligerswerk kan er ook deel van uitmaken.”* (Van Dooren et al., 2012).

1.3 Plannen tot uitbereiding van het GPMI

1.3.1 Regeerakkoord & beleidsnota Maatschappelijke Integratie

Zoals opgenomen in de beleidsnota van de Minister voor maatschappelijke integratie Willy Borsus wil de federale regering het instrument “geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie” (GPMI) uitbreiden:

“Het GPMI wordt in overleg met de sector uitgebreid naar andere gerechtigden inzake maatschappelijke integratie en dienstverlening. Hierin wordt, in onderling overleg, een duidelijk traject naar meer zelfredzaamheid opgenomen en worden evaluatiemomenten voorzien.”

“De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken.”

Het is de bedoeling om het GPMI in overleg met de sector uit te breiden naar andere doelgroepen inzake maatschappelijke integratie. Daarnaast wil de regering een gemeenschapsdienst voor leefloners uitwerken in het kader van het GPMI. Hiertoe heeft de minister opdracht gegeven tot het uitvoeren van een kwalitatieve analyse van het GPMI. De huidige praktijk in kaart brengen, en de uitwisseling van verschillende invullingen en toepassingen moet materiaal aanreiken om verbetervoorstellen te formuleren en een GPMI gemeenschapsdienst -in de oorspronkelijke geest van de RMI-wet- te concretiseren. De centrale vraagstelling van dit

onderzoek luidt: **Voor wie en op welke wijze kunnen we het GPMI inzetten als een bruikbaar instrument voor sociale activering?**

1.3.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als voornaamste doel verbetervoorstellen te formuleren rond het GPMI. We onderzoeken daartoe het actuele gebruik van GPMI in de OCMW's, hebben aandacht voor de mogelijkheden tot administratieve vereenvoudiging, de uitbreiding van doelgroepen en koppeling aan gemeenschapsdiensten. We gaan na hoe het GPMI methodologisch kan beantwoorden aan de vereisten van een sociale begeleiding in een OCMW-context. De centrale onderzoeksvraag kunnen we ontleden in drie verschillende subvragen:

1. Hoe geven de Belgische OCMW's invulling aan het GPMI?
2. Welke goede praktijken kunnen worden beschreven?
3. Welke maatregelen zijn nodig om het GPMI te optimaliseren?

We onderscheiden derhalve **twee delen** in het onderzoek: 1. de analyse van het gebruik van het instrument met een oplisting van kansen en valkuilen; 2. het onderzoek naar optimalisering van het instrument als begeleidingsmethodiek waarbij evoluties ook op een administratief eenvoudige manier gemonitord worden.

De vragen die in de verschillende delen achtereenvolgens aan bod komen zijn:

1. Hoe wordt de GPMI vandaag gehanteerd?
 - Doelgroepen:
 - Voor welke doelgroepen wordt het vandaag gehanteerd?
 - Voor welke doelgroepen blijkt het gebruik zinvol?
 - Voor welke doelgroepen ziet men uitbreiding mogelijk?
 - Voorwaarden:
 - Onder welke voorwaarde kan het op een empowerende manier ingezet worden voor de cliënt?
 - Wat zijn krachten en valkuilen?
2. Hoe kan het GPMI ingezet worden als een instrument voor sociale activering?
3. Hoe kan het gebruik van het GPMI methodologisch versterkt worden zodat het leidt tot duurzame activering op maat van de cliënt?
4. Hoe kunnen we de resultaten van dit begeleidingsproces monitoren op een voor maatschappelijk werkers haalbare manier?

1.3.3 Onderzoeksopzet

Om op deze onderzoeksvragen te antwoorden hanteren we een kwantitatief en een kwalitatief luik.

In het kwantitatieve luik werd een web-enquête afgenomen bij alle Belgische OCMW's². Op die manier verkregen we een representatief beeld van de feitelijke, huidige toepassing van het GPMI en ideeën rond mogelijke uitbreiding van doelgroepen en gemeenschapsdienst.

Die web-survey was in de eerste plaats verkennend bedoeld. Weliswaar werd in een recent verleden reeds onderzoek uitgevoerd naar RMI-wet en zo ook 'zijdelings' naar GPMI (Cherenti, 2007; Degraef & Franssen, 2013; Dumont, 2012; Hermans, 2005a; Van Dooren et al., 2012), en zijn er verschillende evaluaties van het GPMI gebeurd vanuit een juridisch perspectief (Devillé, 2006; Devillé & Schmitz, 2005; Funck, 1993; Simoens et al., 2004) maar geen enkel onderzoek tot nu toe was specifiek gericht op het gebruik van GPMI als begeleidingsinstrument door sociaal werkers op een nationale schaal. Net omdat dit thema onderzoeksmatig braakliggend terrein bleek, werden in de web-enquête ook een groot aandeel open vragen gesteld. Op die manier werden interessante sporen aangereikt voor verdere exploratie in het kwalitatieve deel.

Het kwalitatieve deel bestond, naast de verwerking van de antwoorden op de open vragen van de online-vragenlijst, uit een diepgaande bevraging van diverse geldingen binnen 16 OCMW's en een expertseminarie.

De resultaten van de online-vragenlijst werden aangevuld met een kwalitatieve diepteanalyse van 'interesting practices' bij een doelgerichte steekproef van 16 OCMW's. In samenspraak met het begeleidingscomité en op basis van de kwantitatieve enquête werden 16 OCMW's geselecteerd — klein, middelgroot en groot, landelijk en stedelijk gesitueerd, in de verschillende provincies— om hun huidige praktijken te analyseren bij de toepassing van het GPMI, maar ook de perspectieven en mogelijkheden tot uitbreiding van dit instrument naar nieuwe doelgroepen en nieuwe doelstellingen. Bij de uiteindelijke selectie van 16 OCMW's werd een spreiding in acht genomen over de regio's (6 uit Vlaanderen, 6 uit Wallonië en 4 uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

² Web-enquête verstuurd naar abonnees van e-cho (5.000). 1.233 respondenten hebben de vragenlijst 'geopend'. 463 hebben de vragenlijst ingevuld 'tot op het einde', maar doorgaans hebben meer dan 500 respondenten geantwoord.

Tussen mei en juli 2015 werd in elk OCMW een focusgroep georganiseerd bij verschillende geledingen betrokken bij de uitvoering van het GPMI: maatschappelijk werkers uit de verschillende diensten, diensthoofden, en in sommige gevallen ook de voorzitter of secretaris van het OCMW. Soms werden deze focusgroepen aangevuld met individuele interviews.

Dit kwalitatieve onderzoek had tot doel om gedetailleerde informatie te verzamelen over:

- de doelstellingen die worden nagestreefd bij de uitvoering van het GPMI in het OCMW
- de manier waarop het GPMI in de praktijk wordt uitgevoerd in het OCMW: de procedures, de werkverdeling tussen verschillende diensten, de methodische instrumenten, de categorieën waarin het doelpubliek wordt verdeeld, en de evaluatie van het werk?
- het beoogde (doelgroepen) en het werkelijk bereikte publiek bij de uitvoering van het GPMI, en de bepaling van niet-bereikte groepen en behoeften
- de bepaling van de troeven en moeilijkheden bij de uitvoering van het GPMI
- de visie van de betrokken partijen m.b.t.:
 - o de relevantie en de mogelijkheden van uitbreiding naar nieuwe groepen en nieuwe doelstellingen (sociale activering)
 - o mogelijkheden om een gemeenschapsdienst of andere vormen van sociale activering in te voeren
 - o de reglementaire, organisatorische en methodologische voorwaarden voor succesvol gebruik van de methode.

De ervaring en deskundigheid van de OCMW-medewerkers werd aangevuld met ervaringen van gebruikers. Via de OCMW's of met de hulp van verenigingen (Infordroits, Vlaams Netwerk tegen Armoede) hebben we getuigenissen verzameld (via individuele interviews en groeps gesprekken) van cliënten over hun beleving van het GPMI. Daarnaast werden cliënten geïnterviewd in de bezochte OCMW's: 13 in Vlaanderen en 4 in Brussel.

De voorlopige bevindingen uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse werden voorgelegd aan een expertcommissie op 25 september 2015. Bij de selectie van experts werden OCMW's betrokken die voordien niet aan het kwalitatief luik hadden deelgenomen, naast academici, rechters van de arbeidsrechtbank,...enz. In totaal telden we 12 deelnemers. Deze expertcommissie werd taalgemengd samengesteld en had als doel conclusies uit de web-enquête en de kwalitatieve bevestigingen af te toetsen en samen voorstellen en pistes te formuleren voor een toekomstig gebruik van het GPMI in het OCMW.

1.4 Structuur van het rapport

Het rapport volgt de verschillende fasen in het onderzoek. We presenteren achtereenvolgens :

- De resultaten van de webenquête
- De bevindingen uit het kwalitatief onderzoek bij 16 OCMW's, op bases van case-studies.
- Het cliëntperspectief
- Het besluit en de beleidsvoorstellen.

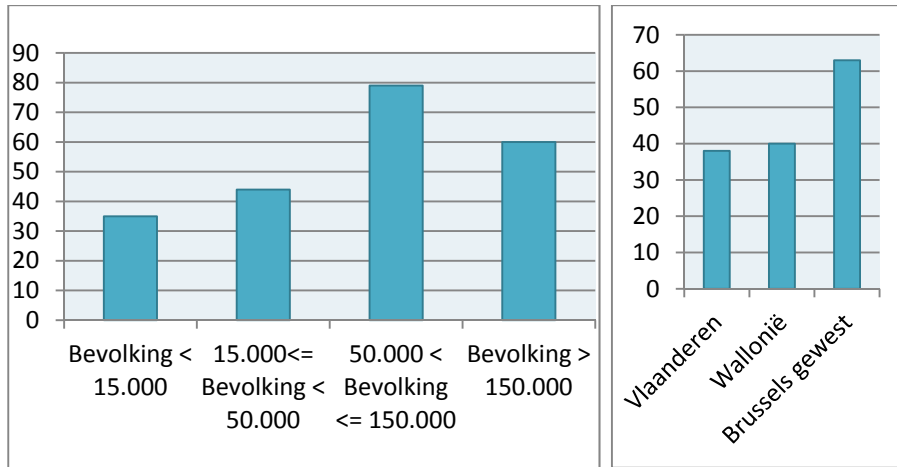
2 | Kwantitatief luik

2.1 Representativiteit

De web-enquête werd uitgevoerd in de periode van 12 mei 2015 tot 5 juni 2015. In totaal werden meer dan 500 bruikbare enquêtes bekomen. De algemene responsgraad op het niveau van de OCMW's bedraagt 40%. Concreet hebben 234 van de 589 Belgische OCMW's deelgenomen (FOD Sociale Zekerheid, 2014; Pricewaterhouse Coopers, 2013). Dit is rekening houdend met de vorm van een web-enquête en het feit dat dit onderwerp niet alle OCMW's in dezelfde mate zal aanspreken, een hoge responsgraad.

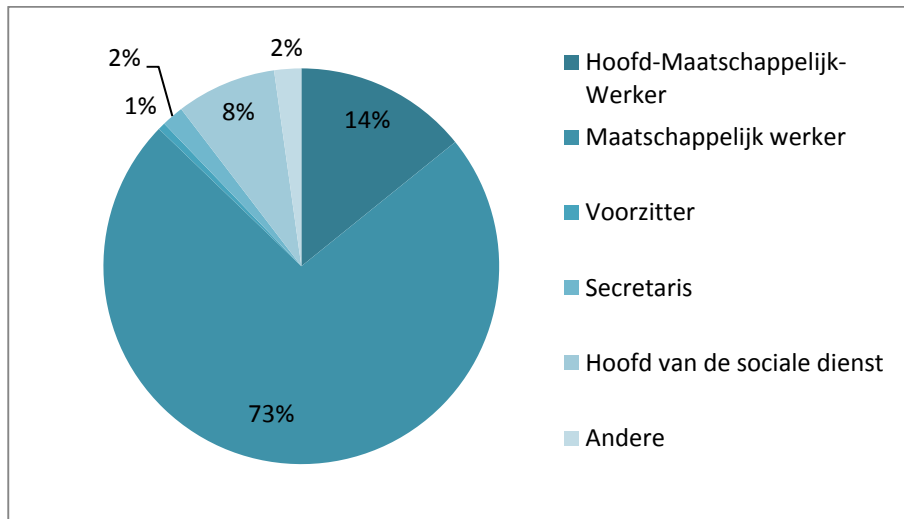
Zowel naar gewest als naar grootte van het OCMW bemerken we een afdoende spreiding. Verdeeld naar gewest (Figuur 2) constateren we in Vlaanderen een responsgraad van 38% (117 op 308 Vlaamse OCMW's), in Wallonië 40% (105 op 262) en voor het Brussels Gewest 63% (12 op 19).

Voor de analyse van de responsgraad naar grootte van een OCMW, afgemeten aan het bevolkingsaantal, (Figuur 1) maakten we een onderverdeling in zeer kleine gemeenten (minder dan 15.000 inwoners), kleine gemeenten (tussen 15 en 50.000 inwoners), grote gemeenten (tussen 50 en 150.000 inwoners) en zeer grote steden (meer dan 150.000 inwoners). Voor de zeer kleine OCMW's haalden we een responsgraad van 35% (127 op 368), voor de kleine 44% (85 op 192), voor de grote gemeenten 79% (19 op 24) en voor zeer grote steden, tot slot, een responsgraad van 60% (3 op 5 OCMW's). Naar aantal OCMW's, naar gewest en volgens orde van grootte behaalden we een evenredige spreiding in de responsratio. Dit maakt dat we uitspraken kunnen doen over zowel grotere als kleinere OCMW's.



Figuur 1: Responsgraad naar grootte van OCMW Figuur 2: Responsgraad volgens gewest

Wat was dan het profiel van de respondenten? Meer dan 500 respondenten hebben deelgenomen. Het overgrote deel bestond uit maatschappelijk werkers, namelijk 73%. De tweede grootste groep zijn hoofd-maatschappelijk-werkers (14%), gevolgd door diensthoofden (8%), secretarissen (2 %) en voorzitters (0,6%).



Figuur 3: Functie respondenten

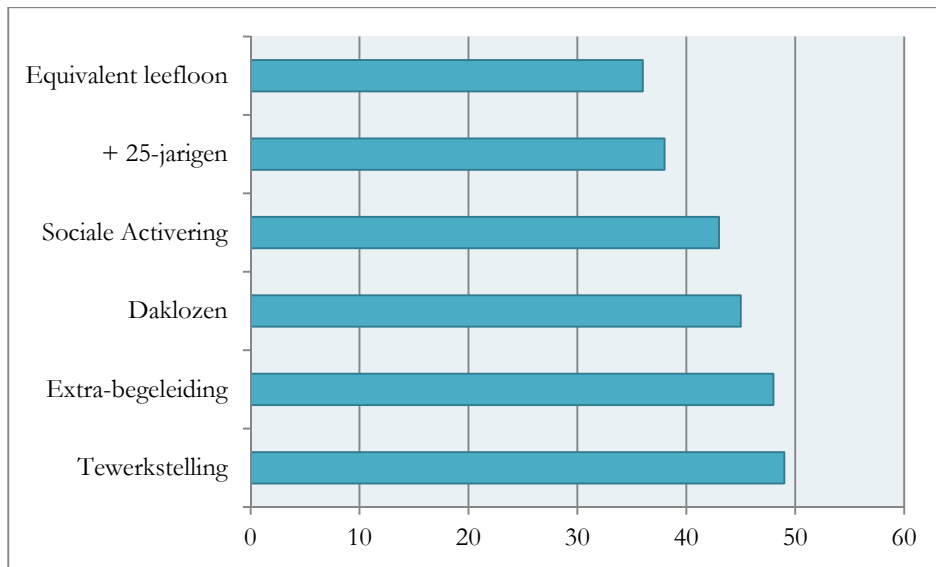
Van 3 op 4 (76%). OCMW's ontvingen we van 1 respondent een ingevulde vragenlijst. Van 11 OCMW's (5% op het totaal van deelnemende OCMW's) kregen we antwoorden van meer dan 4 respondenten. Die laatste 11 OCMW's zijn echter oververtegenwoordigd bij de respondenten. De gegevens werden gecorrigeerd naar deze oververtegenwoordiging van die OCMW's om te vermijden dat ze de resultaten zouden vertekenen³. We corrigeren naar het aantal respondenten per OCMW. Een antwoord gegeven door 1 respondent uit een gemeente met minder dan 5.000 inwoners weegt dan evenveel door in de resultaten als het antwoord op die vraag van de meerdere respondenten uit een OCMW van een grote stad.

We kunnen dit deel rond representativiteit besluiten met de vaststelling dat er een evenredige spreiding is in de responsratio van OCMW's, dat we de beoogde doelgroep van de enquête (sociaal werkers die vanuit hun praktijkervaring spreken) bereikt hebben (74%), dat vanuit een meerderheid (76%) van OCMW's één vragenlijst ingevuld werd, en we via weging de oververtegenwoordiging van enkele OCMW's compenseerden zodat we representatieve uitspraken kunnen doen.

2.2 Uitbreiding doelgroep

In een eerste reeks vragen in de webenquête peilden we naar doelgroepen waarmee sociaal werkers momenteel een GPMI opmaken, en doelgroepen waarbij dit wenselijk zou zijn. De RMI-wet maakt een onderscheid tussen jongeren onder de 25 jaar en anderen. Voor die jongeren worden leefloon, tewerkstelling en een GPMI, al dan niet gecombineerd, ingezet om hun maatschappelijke integratie te verzekeren, tenzij billijkheidsredenen kunnen worden ingeroepen. Bij die doelgroep van -25 jarigen worden relatief weinig billijkheidsredenen ingeroepen om geen GPMI op te stellen. Zo'n 97% van de respondenten verklaart dat in minder dan 20% billijkheidsredenen worden ingeroepen. Daarenboven blijkt dat in veel OCMW's nu reeds een bredere doelgroep dan de wettelijk voorziene wordt betrokken. Zo antwoordt 49% van de respondenten dat ze GPMI's inzetten in het kader van tewerkstelling, 48% bij cliënten die extra-begeleiding behoeven, 45% bij daklozen en 36% bij equivalent leefloon. In de huidige praktijk wordt dus nu al in 4 à 5 op 10 gevallen een GPMI ingezet, bovenop de bij de wet voorziene doelgroep van -25-jarigen (Figuur 4).

³ In de analyse hebben we telkens (ook) de cases gewogen. Dit 'wegen' is een statistische techniek die aangewend wordt wanneer een steekproef niet representatief lijkt. Bijvoorbeeld als je weet dat 50% van de populatie die je onderzoekt uit vrouwen bestaat, maar jouw steekproef bevat bvb 80% vrouwelijke respondenten. De antwoorden van vrouwelijke respondenten krijgen dan in de analyse een gewicht van 0,625 (ipv 1) en mannen (20% ipv 50%) een gewicht van 2,5, zo dat je wel representatieve uitspraken kan doen.



Figuur 4: Bij welke groepen wordt altijd of vaak een GPMI opgemaakt, in percentages

Een meerderheid van de respondenten (92%) hanteert een sjabloon of aangereikt model bij het opmaken van een GPMI. In de bijlagen bij de antwoorden op de web-enquête kregen we niet minder dan 176 GPMI-modellen toegestuurd: 106 Nederlandstalige en 70 Franstalige modellen. Iets minder dan de helft van de gehanteerde modellen (44%) zijn typemodellen. Van de 52% aangepaste modellen, zijn er 1 op 5 aangepast aan categorieën van rechthebbenden (-25-jarigen: 10%, student: 10%, daklozen: 9%, en + 25-jarigen: 2%) en 2 op 5 aangepast aan een specifiek thema (tewerkstelling: 9%, studies: 10%, opleiding: 9% en sociale activering: 5%).

4 op 10 respondenten gaven aan dat ze een uitbreiding van doelgroepen zinvol achten. Een meerderheid van 60% vindt die uitbreiding dus niet zinvol. Uit de analyse van de gegevens blijkt dat de groep die zich uitspreekt ten gunste van een ruimere doelgroep, niet dezelfde is als wie in de huidige praktijk al die ruimere

doelgroep viseert. Er blijkt (statistisch significant) geen samenhang te zijn tussen beide⁴.

2.3 Procedures

Het GPMI wordt als een schriftelijke overeenkomst afgesloten tussen de betrokken persoon en het OCMW. Het GPMI wordt uitgewerkt in functie van de vaardigheden, de verwachtingen en de behoeften van de cliënt. Bij niet-naleving kan het OCMW sancties opleggen via een bijzondere procedure. In een volgende reeks vragen peilden we naar de toepassing van de voorgeschreven procedures. Wie neemt het initiatief? Hoe oordelen respondenten over de handtekeningplicht, de driemaandelijkse evaluatie en het jaarlijks verslag?

Een overgrote meerderheid van 93% van de respondenten verklaart dat een GPMI raar (76%) of zelden (21%) wordt opgesteld op vraag van de cliënt. Het initiatief gaat dus bijna uitsluitend uit van het OCMW of de begeleidende sociaal werker.

De overgrote meerderheid van de GPMI's (88%) worden 'altijd' gehandtekend door voorzitter/secretaris en rechthebbende. Een kleine minderheid van respondenten (6%) verklaart dat dit nooit gebeurt. Een ruime meerderheid (89%) verklaart dat de driemaandelijkse evaluatie met de cliënt altijd (50%) of vaak (39%) plaats heeft. Waar we vaststellen dat aan de eerste wettelijke verplichting nauwelijks getornd wordt, zien we dat de driemaandelijkse evaluatie minder rigoureuus opgevolgd wordt: meer dan 1/3^e van de respondenten (39%) geeft aan dat het (niet 'altijd' maar slechts) 'vaak' gebeurt. Problematisch lijkt de derde wettelijke verplichting, waar bijna 4 op 10 respondenten (38%) verklaart dat het jaarlijks verslag met globale resultaten zelden (19%) of nooit (19%) wordt opgemaakt. Bij de driemaandelijkse evaluatie geeft 35% van de respondenten aan een 'instrument' te hanteren. Uit de ons toegestuurde modellen blijkt dit vaak een beknopt gehouden evaluatieformulier dat ruimte laat om 'iets' te schrijven over de naleving van de gemaakte afspraken, voor aanpassingen of wijzigingen aan het lopende contract, en voor het vastleggen van een nieuwe evaluatie-datum.

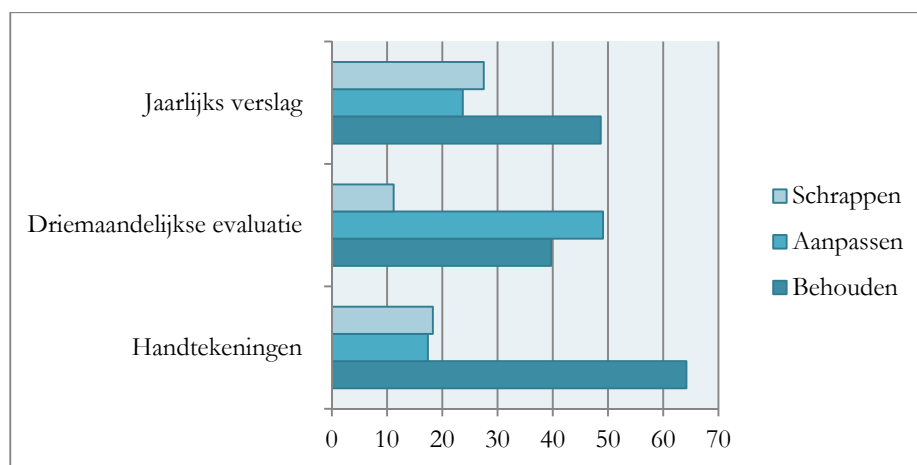
⁴ We zijn het verband nagegaan tussen antwoorden op de vragen naar welke doelgroepen nu al betrokken worden enerzijds en wenselijkheid van uitbreiding anderzijds. Een cijfer van 1 wijst op een perfecte samenhang, hoe verder verwijderd van die waarde '1', hoe minder sprake is van samenhang. We vinden significante waarden van samenhang tussen het reeds richten op een breder doelgroep en de wenselijkheid ervan, maar die is zwak tot onbestaande te noemen. De waarden schommelen tussen 0,18 en 0,16. Het sterkste verband dat we kunnen zien is dat OCMW's die GPMI's opmaken bij tewerkstelling, dit vaak ook doen bij sociale activering (en/of andersom). Daar zien we een waarde van 0,77 wat wijst op een sterk verband. We constateren ook een sterke samenhang tussen GPMI's bij extra-begeleiding en sociale activering.

Een meerderheid van 72% van de respondenten vindt de drie wettelijke verplichtingen te belastend. Als we de drie voorwaarden in detail bekijken, stellen we belangrijke verschillen vast. We legden telkens drie keuzemogelijkheden voor rond de bestaande voorwaarden, namelijk: behouden, aanpassen of schrappen. Figuur 5 vat de antwoorden grafisch samen.

Waar nog geen 1 op 5 van de respondenten (18%) er voor pleit om de plicht tot handtekenen door voorzitter/secretaris te schrappen, is een ongeveer even klein aandeel (17%) er voor gewonnen om deze voorwaarde aan te passen, maar wil een meerderheid de procedure behouden (64%). Van de drie wettelijke voorwaarden blijkt deze het minste weerstand op te roepen. Een ander beeld zien we bij de driemaandelijkse evaluatie: de helft (49%) van de respondenten pleit ervoor die evaluatie aan te passen, een minderheid wil het onverkort behouden zoals het is (40%) en slechts 1 op 10 wil deze voorwaarde schrappen (11%). Met andere woorden 9 op 10 respondenten wil de evaluatie behouden maar een meerderheid van deze voorstanders pleit voor aanpassingen. De antwoorden op de laatste voorwaarde, het jaarlijks verslag, geven een wat diffuus beeld: de ene helft van respondenten (51%) wil de voorwaarde wijzigen, tzt: ofwel schrappen (27%) ofwel aanpassen (24%), de andere helft (49%) wil deze laatste wettelijke voorwaarde behouden zoals ze is.

De antwoorden op de open vraag naar verbetervoorstellen en/of voorstellen tot administratieve vereenvoudiging, werden gehercodeerd en de resultaten ervan gekwantificeerd. We geven de cijfers weer in tabel 1.

Uit die cijfers blijkt dat meer dan 1 op 10 van de respondenten die een suggestie tot verbetering verwoorden het GPMI resoluut willen 'afschaffen'. Naast het volledig opdoeken van het GPMI, pleit de grote meerderheid van respondenten (2 op 3) voor aanpassingen aan het huidige GPMI.



Figuur 5: Wettelijke procedures schrappen, aanpassen, behouden

Tabel 1: Heeft u andere voorstellen tot verbetering of administratieve vereenvoudiging?

	Frequentie	%	Gewogen
Afschaffen	28	12	13
Aanpassen/Vereenvoudigen	155	68	66
Administratief of technisch ondersteunen	26	12	11
Slim verbinden	9	4	5
Sanctieprocedure aanpassen	9	4	5
Totaal	227	100,0	100

Suggesties die geopperd worden zijn onder andere het gedeeltelijk opheffen van de verplichting om GPMI's op te maken, snoeien in opgenomen clauses, termijnen versoepelen, de leesbaarheid voor cliënten te vergroten door aanpassingen aan de lay-out en een minder uitgebreid GPMI te hanteren, enz... Heel wat van deze suggesties, werden afgetoetst in de kwalitatieve fase en worden bij de bespreking van deze resultaten verder uitgediept. Naast afschaffen of aanpassen zien een kleine 4% van de respondenten nog een derde mogelijkheid: aansluiten van een actie in het GPMI bij de gangbare procedure in een dossier door bijvoorbeeld bij de verlenging van het leefloon een annex toe te voegen in plaats van een geheel nieuw GPMI op te maken. Of nog: de evaluaties van GPMI's laten samenvallen met de 6-maandelijke evaluaties in één en hetzelfde document. Ook deze sugges-

ties werden opgenomen in het kwalitatieve luik. Eén op tien respondenten van deze web-enquête vraagt om administratieve ondersteuning of ondersteuning via ICT. Ook klinkt in de vrije commentaren vaak de roep door naar meer middelen en personeel. Tot slot geeft 4% van de respondenten aan dat ze aanpassingen willen aan de sanctieprocedure, wat we in de kwalitatieve analyse verder opnemen.

2.4 Sancties

In de web-enquête werd ook via gesloten vragen gepeild naar hoe momenteel wordt omgegaan met sancties in het kader van het GPMI. Wanneer daar expliciet naar gepolst wordt, vindt een meerderheid van 75% de sanctieprocedure te belastend. Een gedeeltelijke schorsing van het leefloon wordt volgens een meerderheid (79%) van de 504 respondenten zelden (40%) of nooit (39%) uitgesproken. De genomen sancties van 1 maand komen vaker voor (59% waarvan 42% 'vaak' en 17% 'altijd'), en sancties van 3 maanden nauwelijks (96%), namelijk: zelden (47%) of nooit (49%). Opvallende vaststelling is dat 13,5% (van 436 respondenten) verklaart dat altijd (3,2 %) of vaak (10,3%) ook 'andere' sancties genomen worden. Andere sancties die door de deelnemers aan de enquête opgesomd worden variëren tussen een uitnodiging op het bijzonder comité om de eigen situatie toe te lichten, over het schorsen van aanvullende bijstand tot het volledig en onmiddellijk stopzetten van leefloon. Andere opvallende vaststelling: (minstens) 1 op 5 spreekt NOOIT een sanctie uit. Bij de sanctie die het meest wordt uitgesproken – schorsing van 1 maand – antwoordt 20% dat ze die sanctie nooit uitspreken, bij een gedeeltelijke schorsing is dat 2 op 5 (39%) en een schorsing van 3 maanden de helft (49%) van de respondenten. Dit al dan niet sanctioneren brengt ons naadloos bij de vraag hoe zo'n GPMI wordt ingevuld, wat de inhoud en betekenis is die de respondenten toeschrijven aan een GPMI, of met andere woorden: welke houding nemen respondenten aan tegenover een GPMI?

2.5 Houdingen tov GPMI

Via een reeks stellingen zijn we op zoek gegaan naar houdingen die respondenten aannemen tegenover het GPMI: hoe kijken zij naar een GPMI, welke invulling geven ze er aan? Die verschillende invullingen zijn niet of moeilijk in cijfers te vatten. De houding die respondenten innemen is niet rechtstreeks meetbaar. Om zo'n theoretische concepten te meten, maken we in sociaal-wetenschappelijk onderzoek vaak gebruik van schaalvragen. De reden waarom we verschillende uitspraken voorleggen is onderzoekstechnisch. Als we een bepaalde houding met slechts één vraag willen vatten (bijvoorbeeld: "Hoe verdraagzaam bent u?") dan

zijn er twee evidente problemen: ten eerste zal niet iedereen hetzelfde begrijpen onder het woord ‘verdraagzaam’, ten tweede antwoorden respondenten mogelijk sociaal wenselijk. Om die reden leggen we verschillende uitspraken tegelijkertijd ter beoordeling voor. Uitspraken waarvan we veronderstellen dat ze verwijzen naar het achterliggende concept dat we willen meten: ‘houding tegenover het GPMP’. Respondenten kunnen dan telkens aangeven in welke mate ze al dan niet akkoord gaan met een stelling. De antwoordcategorieën waartussen respondenten kunnen kiezen zijn: ‘Helemaal oneens’, ‘Oneens’, ‘Eerder oneens’, ‘Eerder eens’, ‘Eens’ en ‘Helemaal mee eens’. Die verschillende items zijn indicatoren van het achterliggende concept waaraan we scores toekennen. De score op één item varieert zo tussen een waarde 0 (Helemaal oneens) tot 5 (Helemaal eens).

Door middel van een factoranalyse kunnen we vervolgens nagaan of en in welke mate respondenten een verschillende houding aannemen tegenover het GPMP. Uit de voorafgaande tests op de data⁵ blijkt dat er achterliggend een bepaalde houding is, die de wijze van antwoorden beïnvloedt en patronen vormt in die antwoordreeksen. Het bleek dus zinvol een factoranalyse uit te voeren (Mortelmans & Dehertogh, 2008). In de factoranalyse wordt berekend welke antwoorden co-variëren. Feitelijk wordt nagegaan of er in een groep variabelen (de items) hoge samenhang is tussen een subgroep van uitspraken en lage samenhang met andere subgroepen van items. Een respondent zal het – bijvoorbeeld en gemiddeld - helemaal eens zijn met uitsprakenreeks A, eerder oneens met uitsprakenreeks B en oneens met uitsprakenreeks C. Wanneer de statistische analyse opmerkt dat respondenten systematisch ‘anders’ antwoorden op die drie uitsprakenreeksen, is te concluderen dat achter elk van die drie reeksen een andere ‘houding’ schuilgaat. Vervolgens is het dan zaak om inhoudelijk die uitsprakenreeksen te bekijken en daar een passend ‘etiket’ op te kleven.

Uit de door ons uitgevoerde factoranalyse blijkt dat er 3 houdingen tegenover het GPMP te onderscheiden zijn. Van de oorspronkelijk 22 stellingen zijn er 16 te categoriseren onder deze drie factoren⁶. Die drie factoren zijn – op basis van een inhoudelijke interpretatie - samen te vatten onder de noemers ‘formalisme’, ‘contractueel ondersteunend kader’, en ‘begeleidingsinstrument’. Het is net de samenhang van verschillende uitspraken die verklaard wordt door de achterliggende houding, die interessant materiaal oplevert. De aparte scores op uitspraken zijn (vanuit zuiver wetenschappelijk oogpunt) minder interessant: omdat er bias of ‘ruis’ is omwille van nuanceverschillen in begrip of interpretatie

5 KMO-test van 0,896 en significantiewaarde 0.000 van Bartlett's test met 231 vrijheidsgraden en een Chi-kwadraat van 4009,58

6 Cronbachs alpha-waarden zijn voor ‘begeleiding’ (7 items, alfawaarde: 0,88, n= 505), ‘contract’ (6 items, alfawaarde: 0,78, n = 518), en ‘formaliteit’ (4 items, alfawaarde: 0,76, n= 506) goed.

van de gehanteerde termen, en mogelijk speelt sociale wenselijkheid. Volledigheidshalve geven we beknopt toch de aparte scores weer.

De factor ‘formalisme’ verwijst naar het verplichte en gestandaardiseerde karakter van een GPMI. Een meerderheid van respondenten (75%) vindt het GPMI een teveel van bovenaf opgelegde standaardprocedure, een meerderheid (59%) ziet het GPMI als een middel om extra-subsidiëring te krijgen en een kleine meerderheid (54%) gaat akkoord met de stelling als zou een GPMI enkel ingezet worden omdat dit nu zo eenmaal door de wet bepaald wordt. Maar met de bewering als zou een GPMI enkel een formaliteit zijn, is een meerderheid het niet eens (54% is het daarmee niet eens, met als modus eerder oneens 25%). We zien, met andere woorden, dat de meningen hierover sterk verdeeld zijn. Interpretatie van deze cijfers is dat de ene helft van de respondenten er in slaagt om een ‘eigen’ invulling aan het GPMI te geven, de andere helft niet.

De factor ‘contractueel ondersteunend kader’ vat 5 uitspraken die verwijzen naar zaken als het noteren van wederzijdse verwachtingen, afspraken en engagements. De meningen zijn hier sterk uitgesproken. Meer dan 75% beschouwt het GPMI als contractueel ondersteunend kader. Een meerderheid van 93% verklaart dat de inhoud steeds wordt toegelicht aan de cliënt en het de plichten van het OCMW omschrijft. Meer dan 4 op 5 respondenten geeft aan in het GPMI wat verwacht wordt van de cliënt (89%), en verwijst bij discussies naar wat neergeschreven staat in de tekst van het GPMI (85%). Ook de rol van derden wordt duidelijk omschreven (79%). Een uitgesproken meerderheid onderschrijft de contractuele, omkaderende functie van een GPMI.

De laatste factor, ‘begeleidingsinstrument’, combineert 7 uitspraken die verwijzen naar het faciliteren van intensievere begeleiding, zoeken naar krachten, honoreren van inspanningen, enz...De meerderheid van de respondenten is dit idee ‘eerder’ genegen: 75% van de respondenten zit met de gemiddelde score op deze stellingen boven een score tussen eerder oneens/eerder eens. Een meerderheid, zij het minder uitgesproken dan de vorige, onderschrijft deze invulling van het GPMI. Meer dan 7 op 10 vinden een GPMI eerder inspannings- dan wel resultaatsverbintenis (77%) waarin ze samen met cliënt doel en middelen vastleggen (76%). Meer dan 60% van de respondenten brengt de probleemdefinitie van cliënt onder woorden (67%), verklaart dat een GPMI een meer intensieve begeleiding mogelijk maakt (64%), en ze de hulpvrager centraal (60%). Iets meer dan de helft geeft zo extra aandacht aan bepaalde doelgroepen (55%) en gaat via het GPMI op zoek te gaan naar krachten van een cliënt (53%).

Daarnaast waren er vier uitspraken die niet onder te brengen zijn onder één van de drie factoren. Een grote meerderheid (79%) oordeelt dat het meerwerk dat ze besteden aan een GPMI niet opweegt tegen de extra-financiering, en dat het GPMI niet ‘misbruikt’ wordt (78%) om ‘onredelijke eisen’ te stellen aan cliënten. Een wat minder uitgesproken meerderheid van respondenten (62%) vindt niet dat er een sanctie-procedure voor het OCMW, wanneer zij zelf in gebreke blijven, ontbreekt. Tot slot is het onduidelijk of een GPMI toelaat meer zorg op maat te bieden. De mening van de respondenten is hier fifty-fifty verdeeld.

Alles samengevat kunnen we stellen dat een GPMI voor een meerderheid van respondenten voor alles een contract is, dat evenwel in zich de potentie heeft van een begeleidingsinstrument, maar dat voor de ene wel, voor de ander niet als ‘verplicht nummer’ aanvoelt.

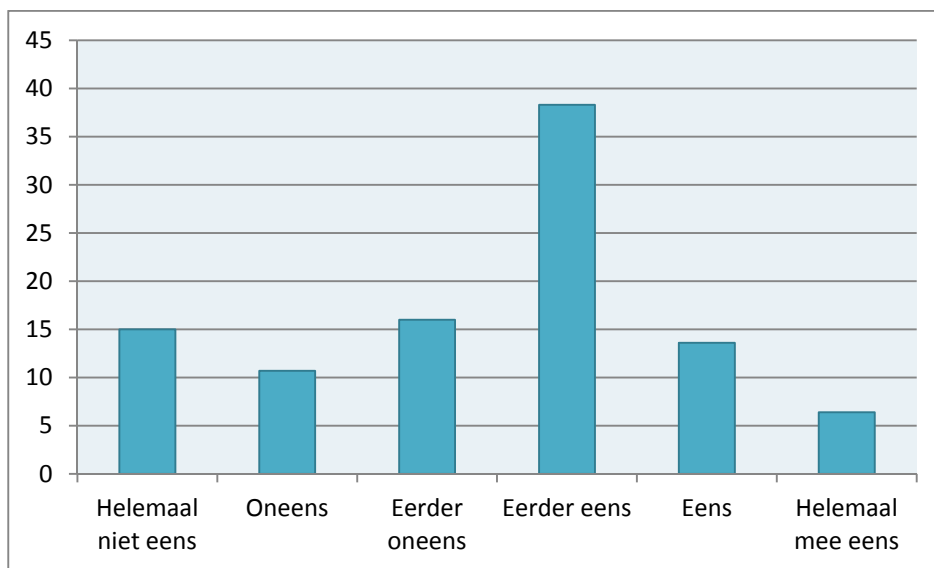
2.6 Gemeenschapsdienst

De volgende reeks vragen had betrekking op het de vraag of en hoe een GPMI ingezet kan worden als instrument bij sociale activering. De federale overheid overweegt namelijk het instellen van een zogenaamde gemeenschapsdienst. De tekst hierover in het regeerakkoord luidt –letterlijk- als volgt:

“De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken. Hierbij wordt het initiatief van de cliënt maximaal gerespecteerd en een progressieve maatschappelijke en/of professionele re-integratie beoogd. Op deze manier wordt het sociaal weefsel versterkt, kansen gecreëerd en sociale vaardigheden uitgebouwd.” (Federaal Regeerakkoord, 9 oktober 2014, p.38)

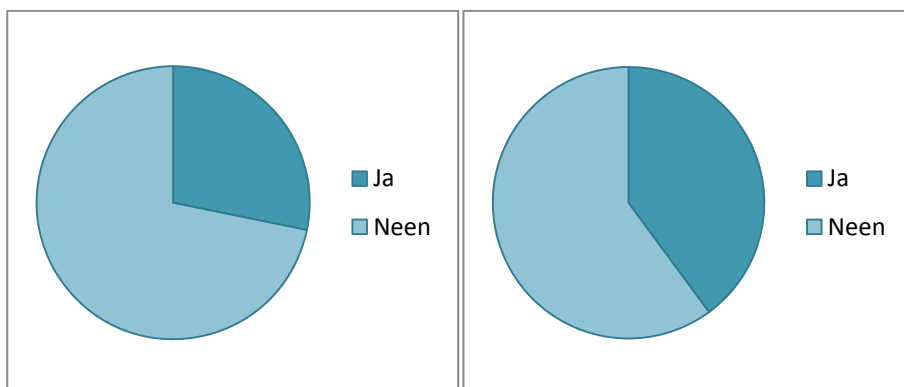
We legden aan respondenten in deze vragenlijst deze volledige tekst van het regeerakkoord voor en stelden de vraag ‘In welke mate bent u het eens met dit voorstel van de federale regering?’. Ze konden daarop kiezen tussen de antwoordcategorieën ‘Helemaal niet eens’, ‘Oneens’, ‘eerder oneens’, ‘Eerder eens’, ‘Eens’, en ‘Helemaal mee eens’⁷.

⁷ Op deze vraag en de manier waarop ze in deze enquête gesteld werd zijn vanuit zuiver wetenschappelijk oogpunt heel wat kritische bemerkingen te plaatsen. De vraag is ambigu, te lang, te algemeen en suggestief. Het voornaamste bezwaar is dat dit een dubbele vraag is (Bryman, 2004, pp. 152-156). Bryman noemt dit “double-barrelled questions” (Bryman, 2004, p. 153): onduidelijk is of respondenten zich akkoord verklaren met het idee van gemeenschapsdienst of met het idee het initiatief van de cliënt maximaal te respecteren of met het idee te werken aan integratie. Aangezien op het ogenblik van de web-enquête nog niet duidelijk was op welke manier deze passage uit het regeerakkoord concrete invulling zou krijgen, waren we echter genoodzaakt de vraag op deze manier te stellen. De gesprekken achteraf zouden dan meer klaarheid in deze materie moeten brengen.



Figuur 6: In welke mate bent u het eens met het voorstel van de federale regering rond gemeenschapsdienst? In percentage.

We bieden geen neutrale middenpositie aan (‘geen mening’) en dwingen de respondenten om een keuze te maken. We creëren wel de mogelijkheid om te antwoorden in een twijfelcategorie ‘eerder eens’- ‘eerder oneens’. Uit de resultaten blijkt dat een meerderheid van de respondenten, namelijk 54%, in deze categorie bevindt. Met andere woorden: opvallend is het grote aandeel aan ‘twijfelaars’, aan respondenten wiens mening over dit onderwerp niet extreem of zeer uitgesproken is. Als we vervolgens kijken naar wie wel een uitgesproken mening uitte, zien we dat 26% het niet eens is met dit voorstel (15% Helemaal niet eens en 11% Oneens) en dat een kleiner aandeel van respondenten wél voorstander is van dit voorstel (20%, waarvan 14% eens en 6% Helemaal mee eens). De uitgesproken extreem-tegenstanders (15%) vertegenwoordigen een iets grotere groep –dubbel zo groot– als de uitgesproken extreem-voorstanders (6%). Als we de ‘twijfelaars’ meetellen zien we dat 58% van de respondenten zijn voorkeur uitspreekt voor het instellen van een gemeenschapsdienst – maar de aangehaalde resultaten doen ons veronderstellen dat het voorstel zoals het aan de respondenten voorgelegd werd licht het voordeel van de twijfel geniet. Over de modaliteiten of voorwaarden van dit voorstel zijn respondenten meer uitgesproken. Zo vindt een grote meerderheid (van 72%) dat die gemeenschapsdienst NIET verplicht gesteld moet worden en een iets kleinere meerderheid (van 60%) is er tegen dat niet-naleving gesanctioneerd zou worden.



Figuur 7: Gemeenschapsdienst verplichten? Figuur 8: Niet-naleving gemeenschapsdienst sanctioneren?

Tabel 2: In welke mate bent u het eens met het voorstel rond gemeenschapsdienst?

	Aantal	%
Helemaal niet eens	77	15
On eens	55	11
Eerder oneens	82	16
Eerder eens	197	38
Eens	70	14
Helemaal mee eens	33	6
Totaal	514	100

3 | Kwalitatief luik

Voor het kwalitatieve luik van dit onderzoek zijn 16 OCMW's bezocht, verspreid over het land: 6 in Wallonië, 6 in Vlaanderen en 4 in Brussel. Bij de selectie van OCMW's werd zo ruim mogelijk gediversifieerd: OCMW's in grote steden, in landelijke gebieden, in verschillende provincies, en met uiteenlopende sociaal-economische en politieke contexten. Ook bij de keuze van de respondenten werd een breed scala van diverse perspectieven en standpunten beoogd: maatschappelijk werkers, diensthoofden, maar ook voorzitters, secretarissen en gebruikers bleken bereid om deel te nemen aan dit onderzoek.

Op die manier brengen we de grote verscheidenheid aan toepassingen van en visies omtrent GPMI's in kaart. De verschillende manieren waarop OCMW's de regelgeving interpreteren, leiden tot sterk uiteenlopende 'vertalingen' naar de praktijk, die niet alleen variëren tussen OCMW's, maar ook tussen diensten binnen hetzelfde OCMW en zelfs van de ene maatschappelijk werker tegenover de andere. Bij de gesprekken kwamen telkens weer nieuwe aspecten van het GPMI naar voor, alsook onderlinge verschillen en nuances.

Om deze diversiteit te duiden en aan te tonen, zullen we in dit hoofdstuk eerst (1) aan de hand van enkele case-studies illustreren op welke manier het GPMI in verschillende OCMW's wordt gehanteerd. Vervolgens zullen we (2) de criteria schetsen op basis waarvan de concrete invullingen van elkaar te onderscheiden zijn. (3) We schetsen de verschillende functies die het GPMI vervult, en van de wijze waarop ze in de praktijk worden gecombineerd. Ze vloeien voort uit de drie types 'houdingen' die uit de kwantitatieve analyse naar voren zijn gekomen. (4) Vervolgens bespreken we een reeks factoren ter differentiatie van de praktijken met betrekking tot het GPMI, van filosofische opvattingen tot de concrete interne en

institutionele organisatie. Tot slot (5) besluiten we dit hoofdstuk met een opsomming van de normatieve, organisatorische en praktische uitdagingen.

3.1 Vijf case-studies

3.1.1 Casestudie 1: « Een GPMI voor iedereen »

In een van de door ons bezochte OCMW's, gelegen in een middelgrote stad, is het gebruik van het GPMI veralgemeend naar alle leefloontrekkers van 18 tot 50 jaar oud. Deze veralgemeende toepassing blijft wel 'flexibel' in die zin dat bij een grote toevloed van aanvragen de doelgroep beperkt wordt (tot min-40-jarigen, bijvoorbeeld). Het wettelijke onderscheid tussen min-25-jarigen en 25-plussers wordt in dit OCMW dus niet gemaakt. Er is wel een bovengrens vastgelegd op de leeftijd van 50 jaar, aangezien het GPMI opgemaakt wordt in het kader van professionele integratie. Van zodra de aanvraag van een cliënt genoteerd werd en eenmaal in vooronderzoek is genomen bij de Algemene Sociale Dienst (ASD), wordt hij vervolgens in tweede lijn, bij de Dienst Sociale Integratie (DSI), begeleid. Het einddoel is socio-professionele inschakeling, of sociale integratie indien de trajectbegeleider (TB) van oordeel is dat de persoon te sterk verwijderd is van de arbeidsmarkt. Studentendossiers worden versneld behandeld, omwille van de mogelijkheid hiervoor extra-subsidiëring te ontvangen.

Men wil het GPMI steeds in samenspraak met de persoon en in functie van diens capaciteiten uitwerken. Dat gebeurt mondeling, in een gesprek, zonder gebruik te maken van een evaluatie-schema of model, want *“dan sluit je jezelf op, dat snuikt de spontaniteit en dan vergeet je het menselijke aspect”*. Men vertrekt vanuit het project van de persoon, want *“als je iets oplegt, ben je gedoemd te mislukken”*. Elk GPMI heeft betrekking op een welomlijnd project, en soms zelfs op één concrete en gepersonaliseerde doelstelling, met als gevolg dat sommige gebruikers in één jaar tot wel 3 of 4 opeenvolgende GPMI's hebben.

Hoewel het accent ligt op professionele integratie wordt de inhoud van het GPMI vaak ook verruimd naar het domein van sociale activering. Het OCMW biedt een brede waaier van activiteiten aan binnen zijn integratiedienst: Socio-Professionele Balans (SPB) opmaken, voorbereiding tot het zoeken naar werk, zelfhulpgroepen, vormingsgroepen, praatgroepen, activiteiten voor jonge moeders, workshops werk zoeken bij Forem, bedrijfsbezoeken, workshops koken, tuinieren, creativiteit, enzovoort. In ruime zin zijn de activiteiten gericht op 'later', en sommige ervan, zoals de bedrijfsbezoeken, kennen behoorlijk succes.

In 2014 werden er 324 GPMI's ingediend via de kruispuntbank. Er zijn vier types: (1) algemeen (werk zoeken, groepen en activiteiten van de DSI), (2) vorming, (3) voor studenten, en (4) aanleiding gevend tot een arbeidscontract binnen een bepaalde periode (voor de intensieve stage van 2 maanden voorafgaand aan een tewerkstelling via art. 60). De algemene GPMI's zijn goed voor meer dan de helft van de getekende contracten, de studenten-GPMI's voor een derde, en het resterende vijfde is verdeeld tussen opleidings- en werk-GPMI's.

De aanvragen tot financiële steun of maatschappelijke integratie worden in eerste lijn ontvangen, bij de Algemene Sociale Dienst (ASD). Vervolgens worden alle dossiers overgemaakt aan de Integratiedienst (*'CAP Insertion'*). Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in al dan niet equivalent leefloon. De integratiedienst bestaat uit twee afzonderlijke takken: de Dienst Socio-Professionele Inschakeling (DSPI) en de Dienst Sociale Integratie (DSI)⁸. Binnen de DSPI werkt elke trajectbegeleider (TB) generalistisch, zonder specialisatie ('studenten', 'werk', 'vorming'). Op dit niveau worden de GPMI's opgesteld. De activiteiten van de DSI worden begeleid door zogenaamde 'animatoren' en staan open voor een ruimer publiek dan leefloontrekkers. Nadat het GPMI samen met de TB ondertekend is, gaat het dossier naar het comité, waar het wordt verdedigd door de maatschappelijk assistent (MA) die het dossier opgemaakt heeft en volgt. Het advies van de maatschappelijk werkers wordt steeds gevolgd: *"We hebben een zekere mate van vrijheid, er wordt echt naar ons geluisterd, we kunnen voorstellen doen, ze vertrouwen op ons oordeel"*.

Hoewel de ASD en de Integratiedienst samenwerken, via verschillende structureel ingebouwde overlegmomenten, hebben ze toch ieder een specifieke missie. De ASD is bevoegd voor het financiële luik, terwijl de Integratiedienst – veelal in in tweede lijn - werkt aan het globale levensproject en de sociale integratie van de persoon. De gegevens uit het sociale onderzoek uitgevoerd door de eerste lijn worden niet doorgegeven naar de tweede lijn: *"Wij beginnen bij voorkeur onbevooroordeeld, met zo weinig mogelijk voorkennis, om zelf een mening te kunnen vormen, want het kan zijn dat het niet goed loopt aan de ene kant en zeer goed loopt aan de andere kant"*. De cliënt heeft bij beide diensten een aanspreekpunt. Beide diensten volgen het dossier op, en ze ondertekenen samen het GPMI.

De frequentie van opvolging hangt af van geval tot geval. Als de persoon in kwestie zelfstandig is, een opleiding volgt of studeert en alles verloopt goed, dan is er om de drie maanden een afspraak, zoals voorgeschreven door de wet. Als er een project wordt opgestart en uitgewerkt of als de persoon erom vraagt, kan er wekelijkse opvolging zijn.

⁸ Gefinancierd door het Waals Gewest

Cliënten die actief betrokken zijn bij de uitwerking van hun project houden zich meestal aan het contract, en sancties komen dan ook weinig voor (2 of 3 per jaar). Als het contract niet wordt nageleefd, *“proberen we eerst uit te vissen waarom”*, door de situatie uit te spitten en het GPMI waar nodig bij te sturen. Wie dan nog de afgesproken verbintenissen niet nakomt, niet naar de groep komt, of niet opdaagt op afspraken of hoorzittingen, kan een sanctie of zelfs een schorsing opgelegd krijgen.

Het instrument wordt dus intensief gebruikt om OCMW-cliënten van dichtbij te begeleiden en samen iets op te bouwen. Het idee achter dit veralgemeende gebruik van het GPMI bij 25-plussers is een gelijkwaardige behandeling van alle cliënten, zowel bij de opvolging als bij de verplicht te vervullen voorwaarde van ‘werkbaarheid’. Die laatste wordt ruim opgevat, en omvat ook sociale activering. Aangezien het OCMW een brede waaier van activiteiten aanbiedt, zowel rechtstreeks als via zijn netwerk⁹, kan het zijn gebruikers aansporen en verplichten om ‘iets te doen’, naargelang de mogelijkheden van dat moment. Het gaat hier om de implementatie van het wederkerige karakter van de OCMW-steun, de eis dat er iets tegenover het leefloon moet staan, met een verplichtende dimensie.

Dit OCMW is een wegbereider geweest qua visie op begeleiding en projecten op maat voor iedereen. Het onderschrijft een filosofie van activering op maat van het individu. Achter de verplichtende factor schuilt een humanistische visie: *“Het is belangrijk dat de mens, het project van de persoon, centraal staat; wij hebben respect voor de gebruiker.”* En: *“Het doel is altijd de ontplooiing van de persoon, die er zelf iets moet uithalen.”* Het dwingende aspect verdwijnt wanneer de betrokkene de smaak van een activiteit te pakken krijgt. In het maatschappelijk werk lijkt de administratieve verplichting ook niet al te zwaar door te wegen: *“Op de dienst integratie verdrinken we niet in het papierwerk. Het menselijke aspect primeert, we krijgen de kans om met de mens zelf te werken en niet louter met zijn papieren. Ik vind dat ik veel vrijheid heb in mijn werk.”* Onder toenemende druk van de vraagzijde verkiest men *“kwaliteit boven kwantiteit, geen bandwerk”*.

Bovendien wil men in dit OCMW duidelijk de collectieve pijler ontwikkelen (met steun van het ESF), door sterk in te zetten op de rijkdom van de groep en door veel plaats te laten voor de creativiteit van het team. Deze aanpak met focus op begeleiding en de collectieve pijler vertaalt zich in een brede waaier van activiteiten, mogelijk gemaakt dankzij financiering van buitenaf (met name via het Europees Sociaal Fonds - ESF).

⁹ Geniet tevens de voorkeur van de dienst sociale coördinatie van het OCMW. Verloopt tussen OCMW's, geen formele verenigingsstructuur.

3.1.2 Casestudie 2: « Een GPMI om de cliënt te beschermen »

Een ander OCMW, in een kleine landelijke gemeente, benadrukt de ‘beschermende’ functie van het GPMI, dat de gebruikers een leefloon garandeert voor de duur van het contract, als ze de voorwaarden ervan naleven. De ASD volgt tussen 450 en 500 dossiers op, alle types bijstand samengenomen, wat neerkomt op een honderdtal dossiers per maatschappelijk werker (voltijds equivalent). Op 31/12/2014 telde dit OCMW 127 leefloontrekkers. De DSPI volgt iets meer dan 100 personen, waaronder 54 met een GPMI. De classificatie van de UVCW (*Union des Villes et Communes de Wallonie*) wordt gebruikt: algemeen GPMI (alles wat niet valt onder voorbereiding tot werk zoeken en opleiding), GPMI gericht op arbeid, GPMI gericht op vorming, en GPMI art. 60.

De cliënten worden naar diensten doorgestuurd naargelang hun problematiek(en), en het kan dus zijn dat ze door verschillende diensten tegelijk worden gevolgd. Nadat het dossier is overgemaakt aan het comité wordt elke leefloontrekker doorgestuurd naar de DSPI (behalve studenten en mensen vrijgesteld om gezondheids- of billijkheidsredenen, die bij de ASD blijven), waar de integratiecontracten worden opgesteld en besproken, waarna ze terug naar het comité gaan. Vaak wordt er een eerste algemeen GPMI opgemaakt om de wettelijke termijnen te halen, en wordt het later uitgewerkt (*“Je kunt die mensen niet in één maand kennen”*). De DSPI coördineert de opvolging van de dossiers met de ASD, die verantwoordelijk blijft voor alle aspecten die niet met integratie en het GPMI te maken hebben. De werking van de DSPI is vrij algemeen en omvat alle mogelijke vormen van opvolging (werk, vorming ...). De integratiedienst binnen het OCMW doet dienst als DSI en DSPI, maar deze diensten kunnen ‘uitbesteed’ worden aan programma's voor (sociale en professionele) integratie op clusterniveau.

Het GPMI wordt systematisch opgemaakt voor studenten: *“De belangrijkste motivatie is die subsidie van 65% van het leefloonbedrag”*. Maar de GPMI's zijn niet uitsluitend voor de 18- tot 25-jarigen bestemd: *“Ze worden ruimer gebruikt, als instrument in het belang van wat we met de persoon willen bereiken, als dat op een gegeven moment in het traject stimulerend zou kunnen werken.”* Er wordt dus geval per geval door de maatschappelijk werkers bekeken of het nuttig zou zijn om voor deze of gene gebruiker een GPMI op te maken om die persoon te ondersteunen en te stimuleren.

Op het vlak van vrijstellingen lijkt de huidige raad vrij streng te zijn: de maatschappelijk werker kan billijkheidsredenen aanhalen (bv. jonge alleenstaande moeder), *“maar de raad aanvaardt die niet, want de redenering is dat de meeste vrouwen er wel in slagen om te gaan werken, zelfs al hebben ze kleine kinderen, dus waarom een leefloontrekker dan niet?”* Sommige maatschappelijk assistenten raden dan ook aan om een me-

disch getuigschrift te vragen aan de huisarts om gezondheidsredenen te kunnen aanhalen. Anders *“verhoog je de kans op mislukking”*. Een niet-exclusieve richtlijn die de 60-plussers vrijstelt van de werkbereidheid om billijkheidsredenen werd door het vorige comité goedgekeurd.

De beslissing tot toekenning wordt doorgaans vóór de formele uitwerking van het GPMI genomen, maar voor studenten wordt een clausule opgenomen over naleving van het integratiecontract. Voor de anderen geldt de verplichting om hun werkbereidheid te bewijzen *“door samen te werken met de DSPI”*. Zo is er nog veel beweegruimte voor de MW op het vlak van de inhoud, om te *“werken op basis van wat de persoon zelf aanbrengt, van welke diagnoses we stellen”*. Deze stap wordt omschreven als belangrijk, en wordt samen met de cliënt in dialoog gezet, waarbij de tijd wordt genomen om het hoe en het waarom toe te lichten. Deze maatschappelijk werkers maken een duidelijk onderscheid tussen het contract (vormelijk) en het project (inhoudelijk). Bij het contract wordt de politieke instantie betrokken, terwijl het project tussen hen en de gebruikers blijft: *“Vormelijk moeten we via GPMI's werken, maar inhoudelijk zijn we niet gebonden.”*

Samen met de cliënt wordt onderhandeld over de doelstellingen op het vlak van sociale integratie / socio-professionele inschakeling, ook als er geen geformaliseerd GPMI is. Met het GPMI werken, betekent verplichtingen opleggen, door te zeggen: *“Je moet voorwaarden vervullen, hoe ga je dat doen?”* In de argumentatie worden de mogelijke voordelen voor de cliënt onderstreept: *“Zo zijn ze niet afhankelijk van de grillen van de raadsleden, dat is het argument. Dan staat het tenminste op papier, je kunt er niet op terugkomen”*.

Het ‘GPMI art. 60’ dient om de verschillende stappen te plannen en de plaatsing als vrijwilliger te kaderen. *“We noteren alle geplande stappen in het GPMI, om naar een volgende stap te kunnen overgaan zonder tussenkomst van het comité, zodat de mensen niet overgeleverd zijn aan de raadsleden en om de administratie te vereenvoudigen.”* Dit GPMI wordt tevens gebruikt om de doelstellingen voor later, na afloop van de art. 60-tewerkstelling, vast te leggen.

Voor de driemaandelijke evaluatie zitten de drie partijen (ASD, DSPI, gebruiker) samen *“als dat nuttig is”*. Als er externe partners betrokken zijn bij de opvolging, worden de evaluaties opgestart door de DSPI. Sancties op basis van het GPMI leiden slechts zelden tot een schorsing. Doorgaans volstaat een aanmaning om de cliënt tot actie aan te sporen, en *“dan zijn we weer vertrokken”*. Het doel is nooit uitsluiting, *“wij reiken de mensen de hand, voordat het tot een breuk komt, om opnieuw iets op te bouwen”*. Maar de intrekkingprocedure is zodanig rigide dat *“sommigen met het GPMI weten te spelen”*, waardoor dreigen met sancties wat zinloos wordt.

Er is een duidelijk spanningsveld voelbaar tussen het beleid van het nieuw verkozen comité en het arbeidsethos van het team van professionals, dat strategieën ontwikkelt om de cliënten te ‘beschermen’. Er bestaan geen formele richtlijnen, maar de beslissingen van de politieke instanties worden sterk beïnvloed door de activeringsfilosofie: *“Wat is een ‘goede activiteit’? Voor het ogenblik is dat gaan werken, wat een hoger inkomen oplevert dan het leefloon.”* Het team maatschappelijk werkers zet zich af tegen dit beleid en is van mening dat *“je sommige mensen met rust moet laten”*. Zij willen bovenal antwoorden en oplossingen aanreiken aan al wie vragende partij is, wie bereid is actie te ondernemen. *“Wij proberen een heel algemeen GPMI te laten goedkeuren dat ons nog genoeg beweegruinte geeft, want we werken niet meer in in één lijn met de politiek”*. Ze leggen de nadruk sterk op het kwalitatieve, niet kwantificeerbare karakter van hun werk, en op het belang van de ‘sociale expertise’ van de maatschappelijk werkers.

Bij studenten vertrekken de MW’s eveneens vanuit het project van de persoon, zo dicht mogelijk aanleunend tegen diens ambities. De beleidslijnen van het OCMW zijn eerder gericht op het behalen van een diploma. *“Zodra ze een diploma hebben waar je werk mee kunt vinden, kan het schoentje gaan wringen, als het comité zegt: ‘Nee, hij heeft een diploma op zak, hij kan gaan werken en buiten de werkuren studeren!’...”*

3.1.3 Casestudie 3: « Het GPMI voor polyvalent gebruik »

Een derde OCMW is gevestigd in een van de grote steden. Alleenstaanden, alleenstaande ouders, etnisch-culturele minderheden en ouderen kennen een verhoogd armoederisico. Precies deze bevolkingsgroepen zijn sterker aanwezig in deze stad. Ze kent een hoge werkloosheidsgraad. Werk, werkloosheid, sociale bijstand, leefloon en levensminimum kennen in de stad zelf een ongelijke verdeling over wijken. De wijken in de 19de-eeuwse gordelwijk zijn dicht bevolkt en bebouwd, met relatief veel etnisch-culturele minderheden en een gemiddeld inkomen dat onder het stedelijk mediaaninkomen ligt. De rand van de stad kent een minder dichte bebouwing, een minder dense bevolking, relatief weinig etnisch-culturele minderheden en een hoger inkomen.

In het OCMW van deze stad worden de in de wet voorziene GPMI’s afgesloten: studie, vorming en tewerkstelling bij -25-jarigen en bij daklozen in de wijk die leefloon categorie 2 ontvangen. Er wordt in de werking zwaar ingezet op activering. Billijkheidsredenen die ingeroepen worden om met -25-jarigen geen GPMI af te sluiten zitten uitsluitend in de sfeer van ‘gezondheidsredenen’. Het betreft ‘tijdelijke’ billijkheidsredenen: zwangerschap bijvoorbeeld. Bij ‘langdurige’ gezondheids-

problemen kan dit aanleiding geven om net dan een GPMI op te stellen waarin geëist wordt dat de betrokkene met psychisch disfunctioneren een gesprek voert met een psycholoog (om dan eventueel een langdurige begeleiding op te starten), of een verslavingsproblematiek aanpakt.

Intern werd overigens beslist om systematisch GPMI's op te stellen, ook bij +25-jarigen, bij taaltrajecten (het volgen van Nederlandse taallessen), cliënten die starten in een (professioneel of sociaal) activeringstraject, cliënten in inschakelingstijd, en daklozen (ook zij die geen leefloon categorie 2 ontvangen). Ook bij die groep cliënten waarbij vermoedens zijn dat ze zwart werk verrichten of fraude plegen, en die in dat kader door het OCMW versneld aan het werk worden gezet, krijgen een GPMI te ondertekenen; net als nieuwe cliënten die een verplichte info-sessie waarin ze rechten en plichten toegelicht krijgen, niet gevolgd hebben. GPMI's worden, op initiatief van de sociaal werker, afgesloten met +25-jarigen wanneer één en ander, in de begeleiding, dreigt fout te lopen; mensen komen hun afspraken niet of nauwelijks na of nestelen zich in hun situatie. Voor deze groepen kan een GPMI opgemaakt worden rond professionele (trajectbegeleiding of art. 60) of sociale activering (vrijwilligerswerk, arbeidszorg, enz...). Die veelvuldige inzet op verschillende categorieën van cliënten (Nederlands-onkundigen), op verschillende thema's (activering, gezondheid), op verschillende trajecten (-sociale- activering, financiële hulp) benoemen we als GPMI-gebruik als multi-tool.

Vertrekkend vanuit een basismodel voor het GPMI, werden door een werkgroep binnen dit OCMW een aantal GPMI-modellen opgesteld en verfijnd, aangepast naar de verschillende doelgroepen. Binnen dit model zijn alle te zetten stappen en op te volgen afspraken in detail uitgeschreven. De individuele maatschappelijk werker kan dat GPMI vervolgens op maat aanpassen. We zagen deze modellen, opgevraagd via de web-enquête, regelmatig opduiken bij andere OCMW's.

Wie hulp of advies wil, kan terecht in een lokale OCMW-afdeling in de buurt. Die kantoren zijn de eerste aanspreekpunten met de organisatie. In totaal zijn er negen kantoren verspreid in de verschillende wijken. Daar aanwezige maatschappelijk werkers verzorgen het onthaal: ze voeren het eerste gesprek met cliënten. Als er recht is op maatschappelijke integratie verwijzen ze door naar een vaste maatschappelijk werker die via een huisbezoek het sociaal onderzoek uitvoert en het dossier verder opvolgt. Wie wil werken of een opleiding wil volgen, krijgt persoonlijke begeleiding in het Opleidings- en Tewerkstellingscentrum. Wie (nog niet) klaar is voor een opleiding of werk kan deelnemen aan sociale activering, die de talenten van cliënten helpt ontwikkelen.

Het ‘op maat werken’ verschilt naargelang de verschillende – gespecialiseerde – diensten binnen dit OCMW. De inschatting van ‘wat moeilijk loopt’, is bij (bijvoorbeeld) sociale activering van een heel andere orde dan wanneer het ‘wat moeilijk loopt’ in een arbeidstrajectbegeleiding. Met andere woorden: verschillende ‘specialismen’ kijken vanuit een ander perspectief en houden met heel wat andere aspecten rekening. Tijdsdruk speelt hier ook een rol. De GPMI’s moeten vanuit wijkmaatschappelijk werkers die het financieel onderzoek doen en leefloon instellen, binnen de maand opgemaakt worden. Die GPMI’s zijn nauwelijks op maat omdat de tijd waarin de werker de cliënt kan leren kennen veel te kort is. Dat is anders bij langduriger en intensievere contacten in arbeidsbegeleiding.

Een tweede element dat het gebruik van het etiket ‘multi-tool’ rechtvaardigt, is de combinatie van verschillende functies. De functie van ‘kaderen’ hebben we reeds aangehaald: wanneer één en ander in de begeleiding dreigt fout te lopen, worden afspraken op papier gezet. Maar GPMI’s worden ook ingezet voor de communicatie naar raadsleden. Of zoals een respondent het onder woorden bracht: *“Bij raadsleden is er niet altijd een duidelijke zicht op taken en rollen van een maatschappelijk werker en zo'n GPMI is dan concreet. Voor sommige geraken we misschien ook wel af van dat softe beeld van de maatschappelijk werker, als in zo'n GPMI staat van ' het doel is dat je vorming gaat volgen bij de VDAB, dat je u die dag aanbiedt, dat je die vorming, dat je daar altijd aanwezig gaat zijn tenzij je een geldige reden hebt om afwezig te zijn', dan ziet men wel van 'ja, het is niet zo soft.”*

In cliëntbesprekingen, voorafgaand aan beslissingen, wordt het GPMI ook gebruikt om een beter beeld te krijgen van de cliënt en de voorliggende situatie. Maar ook in de relatie tot de cliënt wordt het taakgericht ingezet, om samen de doelen te bepalen, de weg ernaartoe uit te stippelen en evaluatiemomenten vast te leggen. GPMI als multi-tool is te begrijpen als instrument dat ingezet wordt in de communicatie met de raadsleden, voor het overleg tussen sociaal werkers en hoofd-maatschappelijk-werkers, en in de samenwerkingsrelatie tussen cliënt en hulpverlener. Die combinatie van functies lokt de verzuchting uit: *“ze willen er zodanig veel insteken in een GPMI maar ze maken het dan zodanig groot dat het al zijn functies verliest, ofwel zet je in op vertalen van voorwaarden en dus ophijsten van afspraken, ofwel controle, ofwel methodiek, maar je kan niet alles in één document zetten.”* (sociaal werker).

Over sancties en schorsingen wordt niet licht geoordeeld. *“Als je zegt van 'we stoppen hier het leefloon voor een bepaalde periode' dat doe je niet zomaar. Daar moet je wel grondige argumenten voor hebben en vandaar dat we dan soms wel een keer dat GPMI er bij nemen”* (directeur). Er worden weliswaar wél sancties genomen vanuit het idee dat in een GPMI ‘als-stok-achter-de-deur’ een sanctie de sluitsteen vormt van een bindende afsprakennota. Dan moet zo’n sanctie geen dode letter blijven. Wanneer een cliënt

de gemaakte afspraken niet nakomt en de sociaal werker schrijft een voorstel tot schorsing neer in het verslag, wordt dat vooraf, voor de horing in de raad, door de directeur, de hoofd maatschappelijk werkers en een jurist, gecheckt op haalbaarheid van de afspraken en redelijkheid van de gestelde eisen. In geval van een voorgestelde sanctie wordt de cliënt vooraf altijd gehoord, en dan gebeurt het soms dat de schorsing niet wordt uitgesproken, dat de cliënt een tweede kans krijgt en zich weet te herpakken. Een horing, even op het matje geroepen worden, blijkt in de praktijk soms heilzaam te werken.

3.1.4 Casestudie 4: « Een dwingend GPMI »

Een vierde OCMW, in een kleine gemeente met verstedelijkt karakter, onderscheidt zich door een vrij dwingend gebruik van het GPMI.

Er werken 5 maatschappelijk assistenten (MA) in de eerste lijn bij de Algemene Sociale Dienst (ASD) en 2 trajectbegeleiders (TB), die ongeveer 230 dossiers met betrekking tot het (equivalent) leefloon opvolgen bij de DSPI (Dienst Socio-Professionele Inschakeling). Het GPMI wordt ten uitvoer gelegd door de DSPI via 4 modellen (studie met voltijds leerplan, vorming, werk zoeken en opleiding door werkervaring).

Aangezien het om een OCMW van bescheiden omvang gaat, hanteert de DSPI een algemene aanpak, zonder gespecialiseerde trajectbegeleiders (TB). De ondernomen acties zijn echter duidelijk verschillend van die in de eerste lijn, waar men sociale ondersteuning biedt voor andere aspecten dan het leefloon (energie, ...) en de sociale kant van de dossiers beheert. De MA's van de ASD nemen de aanvragen in ontvangst, behandelen ze en stellen adviezen op voor de raad. Tenzij ze oordelen dat de persoon om billijkheids- of gezondheidsredenen niet kan deelnemen aan een tewerkstellings- of vormingsproces, worden alle aanvragen van een (equivalent) leefloon aan de DSPI overgemaakt. Het OCMW heeft niet echt een aanbod op het vlak van sociale participatie/activering of voortraject.

De DSPI heeft al een eerste ontmoeting met de cliënt voordat het dossier overgaat naar het Permanent Bureau (PB)¹⁰, dat erover beslist. De TB licht de werking van de dienst toe en definieert het project, maar pas bij de volgende afspraak wordt het project geformaliseerd en in een contract gegoten, nadat de bijstand is toegekend en indien de beslissing van het PB een clausule bevat die de ondertekening van een GPMI vereist. De TB en de MA overleggen over onderwerpen met

¹⁰ Het PB is samengesteld uit de voorzitter, de secretaris, het diensthoofd van de sociale dienst en 3 raadsleden.

betrekking tot socio-(professionele) integratie, om bepaalde gegevens uit te wisselen en aan te vullen. Het voorstel gaat vervolgens naar het diensthoofd voor eventuele correcties alvorens het wordt ingediend bij de instantie. Het diensthoofd *“heeft een grote invloed op het PB”*.

De min-25-jarigen ondertekenen standaard een GPMI. Voor de 25-plussers wordt er geval per geval beslist: *“We tekenen meestal een GPMI als het gaat om een project op lange termijn (studie of opleiding) of opleiding door werkervaring”*. Dat neemt niet weg dat er nog andere vormen van contracten of verplichtingen mogelijk zijn (bv. bij het volgen van taallessen: bewijs van aanwezigheid in de lessen kunnen voorleggen, getuigschrift van voltooiing ...). Mensen zonder vast verblijfsadres (daklozen) tekenen een huisvestings-GPMI met hun MA in eerste lijn, waardoor ze recht krijgen op een leefloon aan het bedrag voor alleenstaande.

Het onderscheid tussen min-25-jarigen en 25-plussers wordt hier als relevant beschouwd: *“Het is een kwestie van maturiteit. Bij min-25-jarigen is een GPMI nuttiger, want een contract tekenen brengt verantwoordelijkheidsbesef bij.”* De voorwaarde van werkbaarheid wordt niet opgelegd aan daklozen zolang zij op straat leven. Er wordt pas met sociaal-professionele integratie begonnen nadat ze een woonst hebben gevonden, al blijft het ook dan nog *een kwetsbare groep, waar integratie heel complex ligt*. In het begin van het jaar zijn er veel cliënten bijgekomen omwille van schorsing of uitsluiting van een werkloosheidsuitkering. De raad besliste om iedereen gelijk te behandelen, namelijk met een automatische schorsing van één maand, *“zodat er toch een sanctie is”*, met uitzondering van behartenswaardige situaties die telkens geval per geval bekeken worden (bv. alleenstaande moeder). *“Als we zien dat iemand niet klaar is (gedragsstoornissen, verslavingsproblematiek ...) stellen we aan de raad voor om het zoeken naar werk op te schorten om billijkheids-of gezondheidsredenen en het dossier enkele maanden later opnieuw te bekijken.”* Deze mensen worden dan *“minder frequent gevolgd”*.

Het GPMI wordt opgenomen in een vooraf opgesteld standaarddocument, waarin de verbintenissen van zowel de rechthebbende als het OCMW beschreven staan. De inhoud ervan leent zich er niet toe om op maat toegesneden te worden. De details van het project en de opvolging staan in het sociaal verslag, dat wel individueel opgesteld is. Naast de vier modellen kan de vermelding *“op zoek naar kinderopvang”* toegevoegd worden aan de projecttitel als dat een basisvoorwaarde is om te kunnen gaan werken of een opleiding te volgen.

De intensiteit van de opvolging varieert naargelang het project, de behoeften en de zelfstandigheid van de cliënt (*“De meest capabele mensen helpen we minder, daar zijn we soepeler”*). *“Vroeger zagen we de studenten alleen voor de bespreking van de examenresultaten, maar de inspectie heeft gehamerd op het belang van driemaandelijks evaluaties. Dus nu komen*

ze gewoon langs om te zeggen dat alles goed gaat en verder hebben ze niets te melden. Maar toch zijn zulke gesprekken nuttig om andere kwesties aan te snijden of om bepaalde problemen op te sporen.” De GPMI's worden jaarlijks herbekeken, of eerder als het project in de loop van dat jaar wijzigt. In beide gevallen gaat er weer een beslissing naar het PB en wordt er een nieuw GPMI getekend.

Het gebeurt soms dat er sancties worden genomen op basis van het GPMI, bijvoorbeeld als iemand zijn opleiding niet correct volgt. Zonder GPMI kan het project worden aangepast naar het zoeken van werk, of er kan ook een financiële sanctie volgen *“als het PB van oordeel is dat de cliënt niet werkwilbig is”*.

De maatschappelijk werkers zien het GPMI als een controle-instrument van de politieke instanties, en niet als een instrument dat een meerwaarde heeft voor hun opvolgingswerk. Ze hechten er weinig belang aan op het vlak van begeleiding (*“Het GPMI voegt niets toe”*).

De interne besluitvorming is vrij hiërarchisch gestructureerd. De maatschappelijk werkers kunnen bepaalde projecten beargumenteren en steunen, bijvoorbeeld *“als de cliënt een concreet project heeft en nooit een studie heeft gevolgd”*, maar het is uiteindelijk het PB dat beslist: *“Het is niet aan ons om te beslissen”*. *“Ze staan wel vrij open voor verschillende projecten, maar ze hechten veel belang aan werkbereidheid. Als een cliënt al een jaar geholpen wordt en geen vooruitgang boekt, ondanks de voorstellen van de MA, worden ze strenger. In het begin zijn ze ruimdenkend, maar later kunnen ze ontoegeeflijker worden. Je moet niet met hun voeten spelen. Als iemand financiële steun wil verkrijgen, maar aangeeft dat hij daar niets voor wil doen, en geen project heeft, zal het PB hem niet gunstig gezind zijn. Er moet een project zijn, al blijft het eerder vaag, want het doel is tenslotte integratie.”* Het plan is niet dat alle cliënten binnen twee jaar werk vinden, maar wel dat ze allemaal vooruitgang boeken in hun project. *“Er moeten professionele doelstellingen zijn (die niet noodzakelijk moeten neerkomen op tewerkstelling, al is dat het uiteindelijke doel), er moeten doelen bereikt worden.”*

De filosofie van de maatschappelijk werkers verschilt wat van die van de instantie: *“Wij zijn meer gericht op ondersteuning, minder op bestraffing van gebruikers. Wij werken meer door te vragen, minder door te verplichten. Wij zijn soms wat losser, al wordt de vertrouwensrelatie altijd wel wat vertekend door het financiële aspect van de steun. Soms hebben we het gevoel dat we een beetje zijn zoals Actiris, dat we achter hun veren zitten om te controleren of ze wel werkwilbig zijn.”*

Tevens valt op te merken dat de verplichting om een studentenjob te vinden kracht wordt bijgezet doordat de steun in de zomer standaard één maand wordt geschorst, uitgezonderd in bijzondere gevallen of om billijkheidsredenen, na

goedkeuring door het PB. *“Dat levert hun toch altijd wat werkervaring en extra geld op. Het brengt hun verantwoordelijkheidszin bij en bereidt hen voor op de 'echte' zoektocht naar werk.”* Als iemand herhaaldelijk niet slaagt, kan het PB beslissen om de steun te schorsen.

3.1.5 Casestudie 5: « Een GPMI met twee versnellingen »

In een ander OCMW in een grote stad wordt het GPMI op twee manieren gebruikt. Er zijn twee categorieën, met elk een andere logica: het algemene GPMI in de ASD en specifieke GPMI's (studie, opleiding, werk zoeken) in de DSPI.

Ongeveer 1000 leefloontrekkers¹¹ zijn verdeeld over 24 MA's op de eerste lijn, die elk een 70-tal dossiers behandelen. Elke MA van de ASD is verantwoordelijk voor een bepaald geografisch gebied en alle cliënten daarbinnen. De MA voert het sociaal onderzoek uit, behandelt de leefloonaanvraag en doet een voorstel aan de raad. In dit stadium kunnen billijkheids- of gezondheidsredenen aangehaald worden, naargelang de beoordeling van de MA en ingevolge een beslissing van de raad, zonder dat er op dit vlak duidelijke richtlijnen zijn. De dossiers gaan minstens twee keer per jaar naar de raad, bijgewoond door het diensthoofd van de ASD en een MA of een teamleider van één van de diensten, volgens een beurtrol. Na toekenning van het leefloon moet de MA binnen drie maanden een algemeen GPMI opstellen voor de 18- tot 25-jarigen en de daklozen. Daarnaast ontvangt de tweede lijn het sociaal verslag van de MA, de rechthebbende wordt opgeroepen en de begeleiding kan beginnen. Een cel onthaal maakt nog een selectie op dit niveau (billijkheid/gezondheid, DSPI of DSI).

Op de tweede lijn behandelt een specifieke eenheid de dossiers van de 18- tot 25-jarigen, waarbij 3 types specifieke GPMI's worden aangewend: GPMI 'studie met voltijds leerplan', GPMI 'vorming' en GPMI 'dat binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst'. Wie niet weet wat te kiezen, kan eerst een beroepsoriëntatieproject (BOP¹²) van maximaal 6 maanden doorlopen, waarbij specifieke instrumenten worden ingezet om een project te bepalen. De begeleiding van 25-plussers gebeurt minder vaak via een GPMI, omdat dat niet wettelijk vereist is, maar wordt geval per geval bekeken. De TB beslist erover. *“Sommigen doen het automatisch, omdat ze van het principe zijn dat iedereen dan gelijk behandeld wordt, terwijl anderen het voor bepaalde cliënten gebruiken die wat meer stimulans nodig hebben en aan hun verplichting herinnerd moeten worden.”* In elk geval kan er pas een specifiek GPMI op-

¹¹ Waarvan ongeveer 3/4 wordt gevolgd in tweede lijn, door de DSI of de DSPI.

¹² Bilan d'Orientation Professionnelle

gemaakt worden als er eerst een algemeen GPMI getekend is met de MA op de eerste lijn.

De cliënt wordt dus dubbel gevolgd, zowel door de ASD als op de tweede lijn. Soms worden er vergaderingen met de drie partijen gehouden, maar alleen in geval van problemen. Mensen die een contract art. 60 krijgen, verlaten het RMI- en GPMI-systeem. Zij maken vanaf dan deel uit van de actieve bevolking, maar worden nog verder opgevolgd door de afdeling werkgelegenheid van de DSPI.

De dossiers bestaan in papieren en elektronische versie. Via een elektronisch platform hebben alle MW's toegang tot de laatste wijzigingen.

Inhoudelijk heeft het algemene GPMI betrekking op de sociale opvolging, en het is globaal van aard. Er staan doelstellingen in beschreven met betrekking tot alle aspecten behandeld op de eerste lijn, m.a.w. alles wat niet rechtstreeks met sociaal-professionele integratie te maken heeft (huisvesting, budget, gezondheid, sociale zekerheid, gezin ...). Ook het type begeleiding dat de cliënt op de tweede lijn ontvangt, staat erin vermeld, evenals de verplichting tot samenwerking met de DSPI. De duur komt overeen met de duur van de steun. De specifieke GPMI's kunnen in 3 modellen (studie, vorming, werk zoeken) gevat worden. Inhoudelijk zijn ze gedetailleerder en op maat van de cliënt opgesteld. Het GPMI voor studenten loopt de hele duurtijd van de opleiding, na toestemming van de raad. Als de aard van het project verandert, wordt er een ander specifiek GPMI opgemaakt. De engagements van het OCMW worden slechts globaal geschetst, maar er worden wel verplicht bij te wonen informatiesessies georganiseerd om de rechthebbenden te informeren over hun rechten en plichten. Sommige stappen (bv. taallessen bijwonen, kinderopvang zoeken ...) zitten niet in een GPMI vervat en worden gewoon opgelegd aan de rechthebbende, die bewijzen moet kunnen voorleggen.

De driemaandelijke evaluatie wordt niet meer uitgevoerd met de algemene GPMI's, want ze overlapt met het evaluatierapport opgesteld met het oog op de herziening van de verlenging van de steun door de raad. In tegenstelling tot de evaluatie van het GPMI worden deze opvolgingsverslagen niet medeondertekend door de gebruiker, die alleen geïnformeerd wordt. De evaluatieprocedure en medeondertekening door de gebruiker worden wel toegepast bij de specifieke GPMI's. Sancties komen maar weinig voor¹³, *“want het GPMI mag niet gebruikt worden als bestraffingsmiddel”*. In het kader van het GPMI worden sancties overwogen *“als men niet meewerkt met de TB”*. Aangemaande personen krijgen ook de kans om zich te verdedigen. De eerste sanctie is een schorsing van het leefloon gedurende één maand. Bij volgende aanmaningen neemt de duur van de schorsing toe, en het

¹³ Geraamd op 0,01% van de gevallen.

leefloon kan zelfs worden ontnomen. Wel dient opgemerkt dat de gebruiker beschermd wordt tegen onmiddellijke intrekking door een aanmaningsprocedure die het OCMW in alle gevallen volgt, ook zonder GPMI. *“Maar het is billijker om het via het GPMI te doen, want zo worden de cliënten ingelicht over hun rechten en plichten, en weten ze hoeveel manoeuvreerruimte ze hebben. Dat brengt hen verantwoordelijkheidszjn bij.”*

Het gebruik van het algemene GPMI en de specifieke GPMI's blijkt zeer verschillend. Het algemene wordt vooral beschouwd als een administratieve formaliteit, die de MA's wel eens uit het oog verliezen. *“Het dient louter om recht te krijgen op het leefloon alleenstaande of op de terugvordering, en om de andere GPMI's legaal te maken.”* Daarom is het gebruik ervan in zekere zin beperkt tot de in de wet voorziene doelpubliek. Toch heeft de MW de mogelijkheid om ernaar terug te grijpen als de samenwerking moeizaam verloopt, als drukkingsmiddel. Het wordt niet gebruikt als instrument ter evaluatie van de opvolging en de driemaandelijke evaluatieprocedure vindt men dan ook overbodig. Het specifieke GPMI, daarentegen, wordt als begeleidingsinstrument gebruikt en *“geeft echt een impuls aan de opvolging”*.

Bij het jonge publiek —studenten en SPI— is het GPMI over het algemeen goed geïntegreerd in de praktijk. *“Het is een essentieel instrument, waarop ik mij baseer in mijn werk. De mensen informeren over je verwachtingen en wat we samen gaan doen, dat is toch het minste wat je kunt doen. Het is belangrijk dat er een contract is dat door beide partijen wordt ondertekend, want dat brengt verantwoordelijkheidszjn bij, het brengt de verplichtingen in herinnering en het beschermt de cliënt in geval van problemen met het OCMW.”*

Contractueel vastgelegde steun, met wederzijdse verbintenissen van beide partijen, staat kennelijk vrij centraal in het arbeidsethos van de bevroagde mensen, maar ze nuanceren dat concept wel wanneer het om de sociaal zwakste cliënten gaat. Het uiteindelijke doel van alle opvolging is *“de situatie positief doen evolueren, zodat de persoon zelfstandiger en geëmancipeerder wordt, zijn eigen weg vindt, en een volwaardige burger kan worden in plaats van een hulpbehoevende burger.”*

Wat de studies betreft, moedigt het OCMW vooral projecten aan *“die haalbaar zijn”*, naargelang de capaciteiten, het project en het traject van de cliënt in kwestie. *“Het doel is niet om ze op hun 18 jaar werken te sturen met het diploma dat ze hebben, wij proberen verder te gaan.”* Studenten zijn niet verplicht om te slagen en ze worden niet gestraft als ze falen. *“Ze moeten alle mogelijke inspanningen leveren om hun studieproject te doen slagen, maar zelfs als ze dat niet doen, gaan we ze niet standaard verbieden om te herbeginnen. Dat is een kwestie van menselijk zijn, van gezond verstand.”*

3.2 Onderscheidende criteria

Het mag duidelijk zijn uit de vijf casestudies dat elk OCMW een andere praktische invulling geeft aan het GPMI. Het zou een hele uitdaging zijn om in de 589 OCMW's twee te vinden die het GPMI systematisch op identieke wijze toepassen. Alle OCMW's baseren zich dan wel op hetzelfde wettelijke kader, en in toenemende mate worden gemeenschappelijke normen opgelegd of voorgesteld —op zowel federaal als gewestelijk niveau, via omzendbrieven, methodische en technologische instrumenten, rechtspraak, de inspectie van de POD Maatschappelijke Integratie, en uitwisseling van goede praktijken— maar de wezenlijke autonomie van de OCMW's leidt tot een zeer uiteenlopend gebruik van het GPMI in de praktijk.

De belangrijkste onderscheidende criteria zijn (1) het nut dat men toeschrijft aan het GPMI als instrument, (2) voor welke doelgroepen er een GPMI wordt opge maakt, (3) de vorm en inhoud van het GPMI, (4) de domeinen waarop de GPMI's betrekking hebben, (5) de bestemming die men aan de GPMI's geeft, (6) de timing van de uitvoering ervan in het traject van de gebruiker, en (7) de mate waarin het GPMI via onderhandeling met de gebruiker tot stand komt, dan wel wordt opgelegd.

3.2.1 Het aan het GPMI toegeschreven nut

Bij sommige OCMW's, of bij bepaalde diensten in de OCMW's, is het GPMI volledig geïntegreerd in de courante praktijk van het maatschappelijk werk als volwaardig **methodisch instrument**, terwijl andere OCMW's het louter beschouwen als een **administratieve formaliteit** dat vervuld moet worden om federale steun te verkrijgen. De methodische dimensie van het GPMI wordt dus zeer variabel ingevuld.

3.2.2 Het doelpubliek

Ook het doelpubliek van het GPMI varieert enorm. Aan het ene eind van het spectrum vinden we de OCMW's die zich puur beperken tot wat wettelijk verplicht is, aan het andere eind de OCMW's die systematisch voor elke gebruiker een GPMI opstellen. Tussen beide uitersten schommelt de praktijk tussen een **categoriale** en een **individuele** aanpak: nu eens wordt het GPMI systematisch voor een bepaalde 'categorie' cliënten gebruikt (bv. daklozen, mensen die een beroepsopleiding volgen ...), dan weer geval per geval: op basis van het gevoel van de MA, bij

weerspannige cliënten, bij een stroef lopende samenwerking, of *“als dat volgens ons nuttig is voor de persoon in kwestie”*. De ‘categorieën’ —en soms ook de structuur van de diensten— worden bepaald op basis van het profiel van de rechthebbenden (bv. daklozen, leeftijdscategorie ...), ofwel naargelang de aard van het project, en dus eerder volgens hun inzetbaarheid of *employability*, gedefinieerd als de mate van vervreemding van de ‘klassieke’ arbeidsmarkt (maatschappelijke hermobilisering, werk zoeken, studeren ...).

3.2.3 Vorm en inhoud

Via de web-enquête werden ons 106 Nederlandstalige en 70 Franstalige model-GPMI's toegestuurd. We stellen vast dat er verschillende GPMI-modellen worden gebruikt. Vele OCMW's baseren zich op sjablonen ontwikkeld door de regionale federaties: algemeen, gericht op studies, gericht op vorming en gericht op arbeid. 1 (UVCW, 2002; VVSG, 2010). Maar er zijn ook OCMW's die hun eigen modellen hebben ontwikkeld: gericht op sociale activering of integratie, gericht op huisvesting, gericht op opleiding door werkervaring, GPMI art. 60. De voorbeelden van opgevraagde GPMI's laten een aanzienlijke verscheidenheid zien op het vlak van vorm en inhoud. De studenten-GPMI's zijn doorgaans zeer **gestandaardiseerd en vooraf gedefinieerd**, terwijl de ‘algemene’ GPMI's en de GPMI's met het oog op ‘sociale integratie’ vaker open van aard zijn en meer ruimte laten voor **gepersonaliseerde** doelstellingen. Sommige GPMI's zijn **heel precies** beschreven om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het traject van de cliënt, andere blijven **vaag** en afstandelijk. De engagementen van het OCMW worden ook niet altijd even gedetailleerd beschreven. Sommige contracten bevatten een hele lijst bepalingen, andere contracten zijn wat toegankelijker geformuleerd.

3.2.4 Levensdomeinen

De inhoud en het doel van het GPMI kunnen betrekking hebben op uiteenlopende domeinen. Er zijn GPMI's die uitsluitend bedoeld zijn om bepaalde dimensies van het leven van de gebruiker te ondersteunen, en dus **beperkt** zijn tot wat rechtstreeks te maken heeft met de studies of de socioprofessionele inschakeling. Andere zijn daarentegen **veelomvattend** tot zelfs allesomvattend, waarbij soms ook aspecten uit het privéleven of zelfs de intieme sfeer aan bod komen (*“'s ochtends opstaan, de kinderen naar school brengen, zich 's ochtends wassen ...”*). Sommige OCMW's leggen alleen de SPI in strikte zin contractueel vast, terwijl andere ook een GPMI opstellen voor **sociale activering en het zichzelf herankeren**, in

voorkomend geval **met doelgroepen vrijgesteld om gezondheids- of billijkheidsredenen** (over het volgen van een behandeling, bijvoorbeeld).

3.2.5 Tussen vertrouwen en controle

Ook de bedoeling van het instrument verschilt: de focus kan liggen op begeleiding of op controle. Alle GPMI's nemen de vorm aan van een contract ondertekend door de verschillende partijen (gebruiker, MW, mandataris en soms derden), maar de waarde en de consequenties van dit contract kunnen verschillen naargelang men het accent op de **'symbolische en pedagogische' dimensie** legt, of op de **contractuele dimensie in de letterlijke en juridische betekenis**. In het eerste geval zijn de wederkerige engagementen eerder moreel van aard, zoals in een 'pact', en zijn er zelden concrete sancties voor niet-naleving — eigenlijk bijna uitsluitend in 'randgevallen' waar sprake is van fraude. In het tweede geval worden er veel systematischer sancties opgelegd.

3.2.6 De timing

In sommige OCMW's is een ondertekend contract een ***conditio sine qua non om steun te kunnen krijgen***. In andere is het **volledig losgekoppeld van de voorwaarden om steun te verkrijgen** en wordt de uitvoering ervan integraal overgelaten aan de maatschappelijk werkers. In dat geval zal in de beslissing van de raad vermeld staan dat er verplicht een GPMI opgesteld moet worden, maar niet wat de inhoud ervan moet zijn (*"Vormelijk moeten we via GPMI's werken, maar inhoudelijk zijn we niet gebonden"*). Wat de termijn betreft, lopen de meningen uiteen naargelang de manier waarop het GPMI wordt gebruikt: sommigen vinden de vooropgestelde drie maanden voor het definiëren van een project te kort, anderen stellen meteen een project op bij de eerste ontmoeting.

3.2.7 De mate van inspraak

De OCMW's stellen het GPMI op verschillende manieren voor: sommigen leggen de klemtoon op onderhandelen, samen met de cliënt het project bespreken en invullen (*"We vertrekken vanuit de vraag, de behoefte"*), andere stellen het eerder voor als een **reeks te vervullen voorwaarden** om steun te verkrijgen/behouden. De manoeuvreerruimte van de rechthebbende is dus zeer variabel, evenals **de rol van derden** bij de onderhandelingen (*"Bij ons is er een dwingend element: er moeten verplichtingen nagekomen worden, hoe gaan we dat doen?"*).

3.3 De verschillende functies van het GPMI

Uit de praktische aanpak en het discours van de OCMW-medewerkers blijkt dat het GPMI potentieel verschillende functies vervult, eventueel gecombineerd binnen eenzelfde gebruikswijze en eventueel in verbinding met andere instrumenten en procedures:

3.3.1 Administratief

Sommige GPMI's bieden toegang tot een verhoogde federale subsidie voor het OCMW of tot een beter tarief voor de gebruiker. De administratieve functie komt eerder overeen met een doel op systeemniveau, zonder meerwaarde voor het maatschappelijk werk.

« Er zijn sociaal werkers, en ik kan het een stuk wel begrijpen, die problemen hebben met de vele administratie die er al is. Die daar mee worstelen, en er weerstand tegen hebben omdat zij vinden van 'dit hoort niet echt bij het maatschappelijk werk', Sociaal werkers die dat contract nog een keer, dat formeel contract, ook weer gaan zien als nog een keer een extra administratieve opdracht die er alleen maar kan toe leiden volgens hen om de afstand met cliënten nog groter te maken». (Diensthoofd)

“Dat formele, omdat het moet, zit er toch ook heel dik in. Omdat ik hier merk, zo dossiers, en vooral dan bij studenten, waar dat eigenlijk alles loopt, die aan het studeren zijn, die regelmatig hier een babbel komen doen, van 'zo loopt het', euhm, die ook komen zeggen 'dat zijn mijn uitslagen en ik heb dat vakantiewerk en hup die gaan terug naar school', dat is dan puur formalisme, dat wordt dan ingevuld en inderdaad regelmatig vergeten totdat de administratie dan zegt van 'seg'. Dan denk ik ook niet dat dat iets kan bijdragen dan.” (Diensthoofd)

3.3.2 Legitimerend

Het GPMI maakt het mogelijk om “de zwarte doos van de OCMW's te openen”. Sommigen geven te kennen dat het GPMI een middel kan zijn om de uitgaven van OCMW's te rechtvaardigen voor de belastingbetaler.

“Op zich is er geen draagvlak voor maatschappelijk werk. Maar als je dan concrete zaken hebt die je zichtbaar kan maken of individueel maatschappelijk werk en je kan dat zichtbaar maken. Dat er geen geld in vergaderen gaat. Dan is er wel een draagvlak.” (Diensthoofd)

3.3.3 Evaluatie van de OCMW-werking

Dit lijkt eerder een secundaire, weinig gebruikte functie. In principe moet volgens de wet elk jaar een verslag worden ingediend bij de RMW, maar slechts één enkel door ons bezocht OCMW doet dat. De respondenten geven op dit vlak aan dat ze moeite hebben met longitudinale opvolging en monitoring, gelet op het ‘volatieve’ karakter van hun publiek en de vage vormvereisten voor dit verslag (telt men bijvoorbeeld de gebruikers of de GPMI's?).

« Wij hebben inspectie gehad in dossiers twee maanden geleden. We merken dat we er niet in slagen de driemaandelijke evaluaties op te maken. Wij zien cliënten met een GPMI regelmatig, maar de maatschappelijk werkers denken er niet altijd aan om dat moment te gaan formaliseren en dat is het probleem. Het is niet dat die contacten en die begeleiding er niet is, het probleem is dat we daar geen objectieve neerslag van hebben. Samen met de inspectrice van de POD MI hebben we daar een inhoudelijke discussie over gehad en zijn we naar pragmatische oplossingen gaan zoeken » (Diensthoofd)

3.3.4 Evaluatie van sociaal werkers

Het betreft hier een controlerende en documenterende functie: supervisie van het werk van de maatschappelijk werkers door het diensthoofd, politieke instanties en de inspectie. Het GPMI objectiveert en documenteert de stappen ondernomen door de maatschappelijk werkers.

“Bij de leden van de raad is er misschien niet altijd een duidelijk zicht op welke taken en rollen dat een maatschappelijk werker altijd heeft. Zo'n GPMI is dan concreet. Voor sommige geraken we misschien ook wel af van dat softe beeld van de maatschappelijk werker, Als in zo'n GPMI staat: ' het doel is dat je vorming gaat volgen bij de VDAB, dat je u die dag aanbiedt, dat je die vorming, dat je daar altijd aanwezig gaat zijn tenzij je een geldige reden hebt om afwezig te zijn', dan ziet men wel van 'ja, het is niet zo soft.'”(Directeur)

3.3.5 Objectiveren

Het GPMI biedt een houvast bij de besluitvorming en de arbitrage door raden en comités. Cuypers en Torfs (2011) wijzen in dit verband op het procesrechtelijk belang van de ‘kristallisatie’ van afspraken die de rechter houvast bieden ter beoordeling van de rechtsfeiten. Het GPMI is zo “een instrument ter bevordering van de transparantie” (Cuypers & Torfs, 2011, p. 766)

“Ik berinner mij, recent trouwens, vorige week, waar de raad een beslissing moest nemen in een individueel geval, Er was discussie in een dossier of de cliënt, al of niet schuld had aan de situatie, was het niet willen of niet kunnen, Aan de hand van het verslag was dat niet zo duidelijke”

lijk. Zeker voor de raadsleden niet. Maar het was wel een positief voorstel, dus om leefloon te geven, want de maatschappelijk werker vroeg 'ik heb tijd nodig om duidelijk te weten te komen wie die cliënt is'. En dan was de beslissing van de raad van, die was dan 25, akkoord, maar met een GPMI. Dus in dat geval waren zij overtuigd als wij een GPMI afsloten van hoe we het concreet aanpakken, dat wordt echt opgevolgd, dus daar heeft het opmaken van een GPMI zeker geholpen om een beslissing erdoor te krijgen.” (Diensthoofd)

“Voor mij is het belangrijk dat er, naast alle formele artikels die erin opgenomen moeten zijn, dat er echt heel duidelijk in staat welke doelstelling dat men wil nastreven, Voor mij moet het concreet zijn. Er moet uitgeschreven worden wat men wil bereiken. En eigenlijk verschilt dat niet van wat we vroeger in onze begeleidingen deden. Er wordt gewoon neergeschreven wat er vroeger sowieso wel gedaan werd, maar niet neergeschreven werd. Maar voor mij maakt dat neerschreven het wel heel belangrijk” (Diensthoofd).

“Ik ben er echt van overtuigd dat het helpt omdat je dingen gaat verduidelijken en verfijnen op papier, Dat maakt dat zaken nadien checkbaar zijn. Wat de afspraken waren, Wat doelen en afspraken waren die bepaald waren” (Diensthoofd).

“Ik denk dat we GPMI vooral gebruiken, dat we het vooral proberen te analyseren of te kaderen als het verslag niet voldoende stof of info geeft om eigenlijk een goed beeld te hebben van een cliënt. Dan kan zo’n GPMI toch wat bijkomende info over geven. En het wordt dan vooral gebruikt wordt in die gevallen waar een sanctie voorgesteld wordt omdat een cliënt de afspraken uit het GPMI niet gevolgd heeft. Op dat moment wordt door de dienstleiding, mezelf en een jurist, toch wel een keer verder in dat GPMI gekeken: wat waren daar de afspraken, zijn dat haalbare afspraken voor de cliënt. Want wij bekijken daar ook of het OCMW zelf misschien een aandeel heeft in het feit in dat iets niet gelukt is.” (Diensthoofd).

3.3.6 Beschermen

Sommige maatschappelijk werkers zijn van mening dat het GPMI de gebruiker garanties biedt tegen de willekeur en veranderende grillen van politieke instanties. Het leefloon blijft immers gegarandeerd voor de volledige duur van het contract, zolang de cliënt alle verplichtingen nakomt.

“Een voordeel is dat de dingen duidelijk zijn, dat de afspraken duidelijk zijn, dat niemand kan twijfelen over hoe dat die afspraken gebeurd zijn, Dat hebben we dikwijls: de discussies van 'dat was niet de afspraak'. Ik denk dat het tweezijdig is.” (Diensthoofd).

“Wij sanctioneren bijna nooit. En voordat er een sanctie is, vraag ik meestal van 'stel toch maar een GPMI op', Waarom? Omdat ik dan zeker weet nogmaals van het, wat ik heel

vroeger gehoord heb, dat de maatschappelijk werker heel duidelijk met de cliënt heeft afgesproken 'dat moet jij doen en dat doen wij'." (Diensthoofd).

3.3.7 Uitsluiten

Het GPMI vormt een 'wettelijke' basis om sancties op te leggen.

"Het nadeel van een GPMI is, denk ik, dat dat heel formalistisch overkomt, Dat dat wat bedreigend overkomt voor een cliënt, Dat daar plots een uitgeschreven druk ontstaat, die er misschien als het gewoon gezegd wordt niet is, dat dat misschien een ander gevoel kan geven, minder vertrouwen misschien." (Diensthoofd).

"Je bent bij 25-jarigen verplicht om dat GPMI op te maken. Dus automatisch leg je voorwaarden op aan je hulpverlening waar dat voor een aantal mensen niet haalbaar is om dat na te leven. Ja, je kan dan wel je billijkheidsredenen in te roepen om dat niet te doen, maar dat blijft een minderheid. Er wordt sterk aangedrongen op het opmaken van dat GPMI en op die manier koppel je onvoorwaardelijke hulpverlening aan voorwaarden en dat gaat voor een aantal mensen niet werken. En er zijn mensen die sowieso al wantrouwig zijn om naar de hulpverlening toe te stappen en je moet ze nog een keer een contract laten tekenen. Dat is al helemaal niet zo evident." (Sociaal Werker)

3.3.8 Begeleiden

In het GPMI kunnen de te ondernemen stappen en doelstellingen op maat van de gebruiker gestructureerd worden. Het GPMI zorgt voor structuur in de opvolging, want de onderhandeling en de evaluaties vormen 'pauzemomenten' die een houvast kunnen bieden in het maatschappelijk werk en de begeleiding.

"Een voordeel aan het GPMI vind ik dat je voor mensen die een GPMI hebben toch iets intenser gaat samenwerken met de cliënt. Wat dat de begeleiding alleen maar ten goede komt. Als ik een GPMI opmaak, dan doet mij dat wel stilstaan bij een aantal levensdomeinen waar dat ik misschien anders niet zou over nagedacht hebben. Die levensdomeinen zijn allemaal vervat in dat contract. En dat vind ik dan wel een meerwaarde." (Sociaal Werker)

3.3.9 Informeren

Dankzij het GPMI kunnen gebruikers geïnformeerd en bewust kiezen om zich te engageren, de 'spelregels' begrijpen, en een duidelijk beeld krijgen van wat men van hen verwacht en wat zij van het OCMW mogen verwachten.

“Wat ik daar wel aan positief vind aan een GPMI is die duidelijkheid. Eigenlijk zoude dat in, dermee dat ik daarstraks zei van in het begin van hulpverlening, ik vind dat dat een duidelijke start wel is dat ge soms in andere dossiers wel mist. Door dat GPMI overloopt ge wel van 'wat gaat ge nu doen, wat hebt gij van ons te verwachten, wat hebben wij van u te verwachten!'.” (Sociaal Werker)

“GPMI heeft een gerichtheid op taken die in de hulpverlening altijd wel aanwezig is: wat zijn de doelen, welke zijn die? Dat dat duidelijk overlegd wordt. Welke is de weg dat we daar naar toe kunnen gaan, wat kiezen we, wat zijn belangrijke momenten waar we een keer kunnen stilstaan en evalueren? Ja, dat kan het GPMI, dat is het wel” (Diensthoofd)

3.3.10 Duiden

In gevallen waar de samenwerking moeizaam verloopt, kan het GPMI de maatschappelijk werker helpen om het kader en de verplichtingen te duiden en “*duidelijke eisen te stellen*”.

“Ik heb ook al een paar gehad die wel schrokken van 'ah moet ik een contract tekenen voor een leefloon? Ik heb daar toch recht op, ik krijg dat toch?’ Dat heb ik ook al een paar keer gehad. Maar ja als ge daar nog nooit van hebt gehoord, dan denkt ge 'ik kan gewoon een leefloon krijgen', maar die wel vershoten dat ze zo een contract moesten tekenen”. (Sociaal Werker)

“Vroeger op de sociale school zeiden ze altijd dat je geen voorwaarden mag verbinden aan hulpverlening. Maar inmiddels heb ik hier in de praktijk gezien dat dat toch wel dikwijls nodig is. Ik kan dat principe in theorie nog altijd onderschrijven, maar de in praktijk werkt het dikwijls niet zo en moet steun echt wel gekoppeld worden aan voorwaarden, en moet je cliënten binnen een kader houden.”(Voorzitter)

“De cliënt in dit dossier is iemand die zich in het verleden aan geen afspraken hield, maar die wel opnieuw zijn goede wil toont. Hij heeft een zoontje van negen jaar die hij niet meer ziet, maar die hij wel wil terugzien. Dan moet hij een woning hebben, moet hij werk hebben, en daar wil hij nu hard voor gaan. Wij zijn meegegaan in dat verhaal van wij willen mee met u voorwaarden scheppen om dat te kunnen bekomen, Maar we verwachten van u wel dat gij uw woonst gaat zoeken, dat gij uw huur maandelijks betaalt, Dat gij stipt op het werk verschijnt enzovoort... Dus toch wel een hele reeks verwachtingen die daar tegenover staan, met de afspraak van 'kijk, wij geven u die kans, maar je zal ze wel moeten nemen'.” (Voorzitter)

Deze functies kunnen geheel of gedeeltelijk vervuld worden door het GPMI, maar sommige worden soms aangevuld met andere, intern ontwikkelde instrumenten, zoals: verplicht bij te wonen informatiesessies (informerende functie), ‘opvolgings-

fiche’, ‘begeleidingsplan’ (methodische functie), sociaal verslag (objectiverende functie).

Afhankelijk van het gebruik of de houding ten opzichte van het GPMI (contract, begeleidingsinstrument of formaliteit) zullen andere functies primeren.

Het **‘GPMI als contract’** beoogt de rechten en plichten vast te leggen en te verduidelijken, en vervult zo een informerende functie. Het wordt tevens beschouwd als drukingsmiddel in gevallen waar de samenwerking moeizaam verloopt, maar het kan ook tot op zekere hoogte de gebruiker beschermen tegen sancties van het OCMW.

Het **‘GPMI als begeleidingsinstrument’** zorgt voor een betere opvolging door de maatschappelijk werkers en voor een hogere betrokkenheid van de gebruikers bij het zoeken naar oplossingen. *“Het GPMI is een middel waarmee we samen kunnen werken aan de ontwikkeling van de talenten van de gebruikers, zodat zij zich engageren in de maatschappij.”* Er kunnen ook alternatieven worden gezocht voor de klassieke zoektocht naar werk.

Het **‘GPMI als formaliteit’** wordt opgelegd aan de maatschappelijk werkers, die zeggen dat ze niet genoeg tijd hebben voor de opvolging. Dit GPMI biedt *“geen enkele meerwaarde voor de begeleiding”*, gezien het dwingende karakter ervan. Het dient uitsluitend om de federale subsidie te verkrijgen.

3.4 Factoren om verschillen in gebruik tussen OCMW's te duiden

De uiteenlopende manieren waarop het GPMI wordt gebruikt, hebben te maken met de specifieke interne omstandigheden en de context van elk OCMW. Verschillende **factoren** beïnvloeden de manier waarop men het GPMI hanteert. Deze factoren zijn van filosofische, institutionele en organisatorische aard.

3.4.1 Filosofische, politieke en normatieve accentverschillen

Het activeringsprincipe wordt door weinig respondenten in vraag gesteld, al hanteert niet iedereen dezelfde definitie. Iedereen onderstreept het belang van begeleiding in de richting van zelfstandig leven en van sociale en/of professionele integratie van de gebruikers. De tijd dat het OCMW werd beschouwd als de ‘geldautomaat van de armen’ lijkt dus helemaal voorbij. Het volstaat niet om financiële steun toe te kennen aan personen in nood —al is die vaak noodzakelijk en wordt

die vaak beschouwd als basisvoorwaarde— want zij moeten ook begeleid worden in de richting van zelfstandigheid en sociale integratie, en indien mogelijk ook professionele integratie.

Hierover zijn de meesten het eens, maar sommigen wegen dit activeringsprincipe af tegen een reeks kenmerken eigen aan de situatie van de OCMW's. Ten eerste halen sommigen de functie van het OCMW als 'vangnet' aan, als 'laatste barrière' tegen uitsluiting. Ten tweede wijzen sommigen op de specifieke samenstelling van het publiek van de OCMW's, dat ook een 'onreducerbare' groep mensen bevat die 'niet (professioneel) te integreren zijn' en te sterk vervreemd zijn van de arbeidsmarkt. Ten derde onderstrepen velen het gebrek aan 'uitwegen': op de arbeidsmarkt, maar ook in het opleidingsaanbod (beroepsopleiding, alfabetisering, kinderopvang ...) zijn er, naargelang de lokale context, soms maar weinig realistische mogelijkheden voor mensen in een activeringstraject.

Op het vlak van sociale integratie ontplooiën sommige OCMW's een brede waaier van activiteiten, dankzij andere bronnen van financiering (Europees Sociaal Fonds, regionale financiering, gemeentelijk beleid ...) en samenwerkingsverbanden, terwijl andere OCMW's niet kunnen beschikken over zo'n ruime 'afzetmarkt' voor de sociaal zwakste groepen. Tot slot geven meerdere respondenten aan dat er te weinig middelen zijn (financiering, personeel en soms infrastructuur) om de cliënten optimaal te begeleiden. De werklast—uitgedrukt in aantal gebruikers per maatschappelijk werker, maar ook afhankelijk van de specifieke aard van het publiek en de lokale context— is sterk verschillend.

Ondanks die relatieve consensus over het activeringsprincipe lopen de meningen sterk uiteen over wat de nadruk moet krijgen: de ene legt het **accent op de rechten**, de andere eerder **op de plichten** van de rechthebbenden. De praktijk en het discours schommelen tussen beide uitersten. In het eerste geval zijn de respondenten geneigd zich af te zetten tegen het koppelen van voorwaarden aan het leefloon, dat naar hun mening onvoorwaardelijk toekomt aan al wie in nood verkeert, zoals vastgesteld en geobjectiveerd in het sociaal onderzoek. De OCMW's die deze visie aanhangen, zullen hun integratieprogramma's op vrijwillige, niet-dwingende basis aanbieden, en vertrekken vanuit de vraag en de ambities van het individu. In het andere geval is men van mening dat de gebruiker als tegenprestatie voor dit inkomen een reeks gerechtvaardigde verplichtingen moet nakomen, en dat bij niet-naleving het leefloon kan worden ingetrokken. Er is dan vaker een dwingend, verplichtend element terug te vinden in de integratieprogramma's en de uitvoering van het GPMI.

Een cruciaal punt is de **werkbereidheid**. Ook dit begrip wordt op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd, gaande van een **strikte visie** tot een **ruime visie**, waardoor ook de eisen gesteld door de OCMW's sterk variëren, met name op het vlak van 'bewijzen'. De visie die we als 'strikte' bestempelen, is volledig gericht op de arbeidsmarkt. Het einddoel is dan socioprofessionele inschakeling via 'klassieke' tewerkstelling. Anderen hebben een 'ruime' visie op werkbereidheid en activering, die vaker gepaard gaat met sociale integratie in ruime zin, waarbij men deelneemt aan de maatschappij in meer gevarieerde vormen dan alleen werk zoeken. Naast deze ethische, filosofische en politieke percepties zijn er grote verschillen tussen OCMW's —maar ook tussen diensten en tussen doelgroepen— op het vlak van welke bewijzen er geleverd moeten worden voor de werkbereidheid. Voor sommige volstaat een inschrijving als werkzoekende bij VDAB/Forem/Actiris, terwijl men bij andere minstens een aantal keer per week werk moet zoeken, of getuigschriften van deelname aan opleidingen moet voorleggen, enzovoort. Maar doorgaans is deze 'werkbereidheidsvereiste' in wezen een 'aanmaning tot samenwerking'. De gebruiker moet niet alleen bereid zijn te werken, maar vooral ook 'van goede wil zijn'.

Deze verschillende opvattingen vertalen zich ook naar het **beleid en de praktijk, wat vrijstellingen om billijkheidsredenen betreft**.

In gevallen waar het GPMI eerder begeleidend wordt opgevat, betekent een vrijstelling van werkbereidheid niet noodzakelijk dat er geen GPMI kan worden opgesteld, want dat kan ook gericht zijn op gezondheid, psychologische opvolging, enzovoort. Als het GPMI echter 'dwingend' van aard is, en rechtstreeks afhangt van de werkbereidheid in strikte zin, dan zal een vrijstelling om billijkheidsredenen ook doorgetrokken worden naar het GPMI, dat dus niet opgesteld wordt voor gebruikers 'vrijgesteld om billijkheids- (of gezondheids-)redenen'. In beide gevallen zijn er wel diverse opvattingen van 'billijkheidsredenen'. Sommige OCMW's stellen hieromtrent richtlijnen op, terwijl andere benadrukken dat deze criteria niet algemeen toepasbaar zijn, en per definitie geval per geval bekeken moeten worden. Zo zal eenzelfde situatie (bv. een alleenstaande moeder met jonge kinderen) in verschillende OCMW's anders aangepakt worden. In het ene OCMW is deze situatie reden genoeg voor een vrijstelling om billijkheidsredenen, in het andere niet. En dan zijn er nog OCMW's die een vrijstelling wel gerechtvaardigd achten, maar toch een GPMI opstellen met het oog op het vinden van kinderopvang, zodat de cliënt zich alsnog ter beschikking kan stellen van de arbeidsmarkt. Er dient opgemerkt dat de kijk op billijkheidsredenen vaak ook afhangt van contextuele variabelen. Bij gebrek aan mogelijkheden in de omgeving (als er bijvoorbeeld geen plaats meer is in de kinderopvang in de gemeente of de omliggende gemeenten) kan de

maatschappelijk werker besluiten een vrijstelling om billijkheidsredenen voor te stellen.

Hoewel **het concept billijkheid** (binnen en tussen OCMW's) centraal staat in de benadering van de respondenten, wordt het op diverse manieren aangepakt in de verschillende organisaties. Sommige opteren voor formele en procedurele garanties (richtlijnen gevalideerd door de RMW, opzettelijk omslachtig gemaakte sanctieprocedures, veralgemeend gebruik van het GPMI ...), bij andere heeft de werkwijze meer te maken met persoonlijke ethiek, principes of zelfs morele aspecten (expertise van de MW, individuele aanpak per gebruiker, 'eer en geweten' van de mandatarissen ...). Daartussenin zijn er nog de OCMW's waar de garanties vooral op interdisciplinair overleg gebaseerd zijn, waarbij men met het hele team discussieert of debatteert, verschillende standpunten afweegt, ofwel op supervisie of intervisie.

3.4.2 Het belang van institutionele en organisatorische aspecten

3.4.2.1 Aanbod aan diensten en praktische organisatie van hulpverlening

Er zijn grote verschillen tussen OCMW's op het vlak van het **aanbod van diensten** en de **manier waarop trajecten georganiseerd worden**. Naast de Algemene Sociale Dienst, waar elk OCMW over beschikt zoals voorgeschreven door de wet, heeft de overgrote meerderheid van de OCMW's ook een dienst arbeidstrajectbegeleiding, hoe beperkt ook (soms slechts een deeltijdse functie), evenals de mogelijkheid om bepaalde cliënten een sociale tewerkstelling via artikel 60 aan te bieden. De grootte van de 'afzetmarkt' van elk OCMW op het vlak van sociale activering en socio-professionele integratie is ongelijk.

Dankzij federale, regionale, Europese (ESF-pre-trajecten) of gemeentelijke financiering hebben de OCMW's de laatste jaren hun **aanbod van 'sociale activering' kunnen uitbreiden**, al wordt soms een andere benaming gebruikt ('sociale inclusie', 'burgerparticipatie', ...). Het dienstenaanbod hangt eveneens af van de middelen van het lokale netwerk en van de samenwerkingsverbanden die OCMW's hebben met andere organisaties (op het vlak van alfabetisering, vorming, Socio-professionele integratie, activiteiten ter bevordering van de sociale participatie), en in het geval van kleine landelijke OCMW's ook van de aan- of afwezigheid van samenwerkingsverbanden (in het Franstalig landsgedeelte veelal via "chapitre 12") tussen OCMW's.

Met andere woorden, afhankelijk van de grootte van het OCMW en de lokale context en politiek-bestuurlijke dynamiek zien we een geleidelijke overgang van:

een **OCMW dat een basisdienstverlening verzekert**: toekenning van financiële steun (leefloon of equivalent, kortdurendesociale hulpverlening), met een min of meer regelmatige opvolging door de basis-Maatschappelijk Werker;

over **OCMW's die aan een deel van de cliënten een arbeidsbegeleidings-traject voorstellen/opleggen** dat voor sommigen onder hen kan leiden tot werk – eventueel via artikel 60. Naargelang de grootte en de organisatorische ontwikkeling van het OCMW (met of zonder aanbod van ‘oriëntatie en uitwerking van een project’, opleiding, ‘Jobtafels’ ...) kan deze trajectbegeleiding zelf ook beperkt, dan wel uitgebreid zijn. De opvolging kan algemeen van aard of sterk gespecialiseerd zijn, met verschillende modules en stappen. De indeling van doelgroepen in categorieën (bepaling van wie wel en wie niet in de richting van integratie op de arbeidsmarkt gestuurd kan worden) hangt af van welke billijkheids- en gezondheids-criteria het OCMW in kwestie gebruikt (aan- of afwezigheid van richtlijnen, gevoeligheden van maatschappelijk werkers en beleidsmedewerkers). Het is niet standaard dat alle gebruikers zonder vrijstelling arbeidstrajectbegeleiding krijgen. De inschatting van de inzetbaarheid of *employability* van de gebruikers is ook een belangrijk oriëntatiecriterium, dat soms leidt tot meningsverschillen tussen maatschappelijk werkers op de eerste en tweede lijn.

naar OCMW's waar **zowel de aanpak als het aanbod ‘holistisch’ en ‘in 360 graden’ uitgewerkt** zijn, idealiter voor elke gebruiker (zowel wie in hoge sociale nood verkeert als wie werkbereid is) en voor de verschillende dimensies van hun sociale en professionele integratie. Dit aanbod en deze aanpak kunnen op hun beurt qua organisatie min of meer gespecialiseerd en gesegmenteerd zijn, of juist eerder geïntegreerd.

Los van de variatie in het dienstenaanbod wordt het **traject van de gebruikers** dus ook op variabele wijze georganiseerd. Hoe systematisch en gespecialiseerd de trajecten worden uitgewerkt, lijkt vooral af te hangen van de grootte van het OCMW en het beschikbare personeel.

Zo ontwikkelen grote OCMW's **lineaire trajecten met een vast, geordend verloop**, waar de gebruikers in de loop van hun ‘evolutie’ overgaan van de ene naar de andere dienst —telkens met een ander aanspreekpunt— en waar alle medewerkers toegang hebben tot het digitale dossier. Andere OCMW's, waaronder ook grotere, kiezen voor **meer geïntegreerde opvolging**, waar de cliënten hetzelfde aanspreekpunt behouden tijdens hun volledige traject. Dat neemt niet weg dat er

specialisaties ontwikkeld kunnen worden, die niet zozeer te maken hebben met stappen in het traject, maar eerder met bepaalde ‘categoricën’ mensen of problemen (jongeren, daklozen, ‘vreemdelingen’ ...). Zo kunnen rechthebbenden verschillende **aanspreekpunten** tegelijk hebben, die zich elk buigen over andere specifieke aspecten van hun situatie. In de kleinste OCMW's, met weinig personeel, hebben de maatschappelijk werkers *de facto* een meer algemene taak. Toch wordt zelfs in de kleinste OCMW's het **onderscheid tussen 1e en 2e lijn** gemaakt, met een verschillende taak- en dienstverlening. In sommige OCMW's neemt de maatschappelijk werker op de tweede lijn alle aspecten van het dossier over, in andere blijft de MA op de eerste lijn verantwoordelijk voor de ‘sociale’ en financiële aspecten van de opvolging, terwijl de trajectbegeleider zich buigt over het aspect ‘integratie’.

Afhankelijk van de organisatiestructuur, maar ook van de gangbare gebruikswijze en ‘filosofie’, komt het GPMI aan de orde:

- op de eerste lijn, met de MA, bij aanvang van de opvolging
- op de tweede lijn (arbeidstrajectbegeleiding of sociale activering), met de trajectbegeleider
- eenzelfde GPMI gezamenlijk ondertekend met de MA op de eerste lijn en de trajectbegeleider op de tweede lijn
- twee verschillende GPMI's naast elkaar, ondertekend met de MA op de eerste lijn (algemeen GPMI over de ‘sociale’ aspecten) en met de trajectbegeleider op de tweede lijn (specifiek GPMI m.b.t. ‘integratie’)

In de drie laatste gevallen, ongeacht de mate van veralgemening in de praktijk, wordt het GPMI vaak ondertekend bij aanvang van de opvolging bij het verplichte doelpubliek, maar komt het pas later aan de orde in het traject van andere groepen. In zeer ‘sequentiële’ trajecten zien we dat er voor elke nieuwe stap een GPMI wordt ondertekend (gericht op een project, opleiding, arbeid ...).

3.4.2.2 Relatie tussen maatschappelijk werkers en de beleidsmedewerkers

De relaties tussen de maatschappelijk werkers en de beleidsmedewerkers (raad, comités, lokale beleidsinstanties) zijn gevarieerd. In sommige centra staan ze qua visie bijna lijnrecht tegenover elkaar. Enerzijds zijn er dan de maatschappelijk werkers, die voorstander zijn van een ruimere opvatting van activering als deelname aan de maatschappij. Zij ijveren voor het recht van de meest kwetsbare gebruikers om even ‘tot rust te komen’ en strijden tegen de uitsluiting van gebruikers. Anderzijds zijn er de mandatarissen, die verder af staan van de praktijk, met een striktere visie op activering, die pleiten voor de straffende werking vanuit het GPMI. Soms is er een sterke spanning tussen beide. In andere OCMW's wordt de hiërarchische superioriteit van de beleidsmedewerkers ten opzichte van de maat-

schappelijk werkers aanvaard, en men volgt er standaard een top-down-logica. Er zijn er ook OCMW's waar de relatie tussen maatschappelijk werkers en beleidsmedewerkers eerder coöperatief van aard is: er wordt gezamenlijk overlegd en beslist over elk dossier. Tot slot zijn er sociale diensten die zeer autonoom functioneren, waarbij de beslissing louter *pro forma* door de raad/het comité bekrachtigd wordt.

Deze diversiteit uit zich ook in de meningen, gebruikswijzen en strategieën met betrekking tot het GPMI. Als er een sfeer van wantrouwen heerst tussen beide actoren, kan het GPMI vooral gebruikt worden in zijn documenterende of zelfs controlerende functie, om van bovenaf het werk van de maatschappelijk assistenten op te volgen. Net als elk instrument is ook het GPMI niet 'neutraal', want het wordt ingezet in machtsrelaties en om invloed uit te oefenen tussen verschillende actoren: enerzijds binnen OCMW's, tussen mandatarissen, maatschappelijk werkers en gebruikers, en anderzijds in de relaties tussen OCMW's en de federale overheid en politieke instanties belast met het beleid rond sociale integratie. Zo kan het gebruik van het GPMI het gezag van sommige actoren versterken en dat van anderen ondergraven, in een soort 'conflicteuze samenwerking' waar de middelen en de manoeuvreerruimte ongelijk verdeeld zijn.

Verschillende respondenten hebben dan ook gewezen op het risico dat men het GPMI standaard gaat baseren op een dynamiek van wantrouwen op alle niveaus: tussen de minister en het bestuur, tussen het bestuur (POD/inspectie) en de OCMW's, tussen de mandatarissen van de OCMW's en de diensthoofden, tussen de diensthoofden en de MA's, en uiteindelijk tussen de MA's en de gebruikers. Dit wantrouwen verloopt trapsgewijs, waarbij elk niveau ertoe gebracht wordt zich te verantwoorden, rekenschap af te leggen, met steeds minder middelen, wat aanleiding geeft tot omzeilende strategieën en lippendienst. Voor een positieve begeleiding van de meest kwetsbare mensen is het echter belangrijk dat men vanuit vertrouwen en welwillendheid vertrekt.

Uit emancipatorisch oogpunt lijkt het dan ook cruciaal om de piramide om te keren en de mogelijkheden van de lagere niveaus uit te breiden, in plaats van ze te verzwakken door ze onder druk te zetten.

3.5 Samengevat: het GPMI met zijn voor- en nadelen

“Een instrument is nooit zomaar een instrument. Een bijl mag dan bedoeld zijn om hout mee te kappen, als je er iemands hoofd mee te lijf gaat, kun je serieuze schade aanrichten. Maar je bent niet verplicht er iemands hoofd mee te lijf te gaan, dat is je eigen keuze.” (een MW van een OCMW)

De verscheidenheid aan filosofieën, opvattingen en praktische uitwerkingsvormen van het GPMI vertaalt zich in tal van verschillende gebruikswijzen, modellen en evaluatie-instrumenten (in meer of mindere mate gestandaardiseerd, geformaliseerd, effectief aangewend ...). Deze variaties in de praktijk vloeien voort uit tegengestelde meningen over het nut en de haalbaarheid van een eventuele uitbreiding van het GPMI naar andere doelgroepen en thema's.

Samengevat blijkt uit de analyse van de praktijk en het discours van de OCMW-medewerkers dat het GPMI, ondanks het feit dat de wettelijke bepalingen steeds dezelfde zijn, voor zeer uiteenlopende doeleinden aangewend kan worden. Hetzelfde instrument wordt aan de ene kant gebruikt uit strikt methodologisch oogpunt door maatschappelijk werkers, waarbij het zelden tot sancties komt — eigenlijk bijna uitsluitend in 'randgevallen' waar sprake is van fraude— en aan de andere kant als 'dwingend' instrument om de rechthebbenden tot samenwerking aan te zetten, met systematische sancties bij niet-naleving. Deze vaststelling toont het belang aan van organisatorische factoren en groepen actoren binnen elk OCMW die dezelfde wetgeving en hetzelfde instrument naar zeer verschillende praktijken en doelstellingen vertalen.

Dat verklaart tevens de moeilijkheid en de beperkingen van een louter wetgevende hervorming. De uitvoering van het GPMI kan zowel een verarming als een verrijking van het sociaal werk betekenen. Het kan uit emancipatorisch oogpunt gebruikt worden, voor meer zelfstandigheid en *empowerment* (van cliënten, maatschappelijk assistenten, de OCMW-directie en het sociaal werk), maar evengoed kan het diskwalificerend gebruikt worden tegen cliënten, maatschappelijk werkers en het sociaal werk (via een strikt formeel of zelfs oneigenlijk gebruik, of via een controlerend en uitsluitend gebruik). Dat vormt de hele uitdaging en de moeilijkheid bij de hervorming van het GPMI: er kunnen hervormingen komen zonder innovatie in de praktijk, en innoverende praktijken zonder hervorming. Daarom is het belangrijk om krijtlijnen uit te zetten zodat het ergste vermeden wordt en het beste mogelijk blijft.

3.6 Knel- en aandachtspunten

«The debate should therefore no longer focus on the merits of this activation turn, but on the more technical question of the means of its implementation: eligibility conditions, benefits levels, content of active labour market policies, system of incentives and sanctions, etc.. However, the transition from entitlement-rights to the responsabilisation of individuals is not self-evident and must be examined under numerous aspects. Has it really been demonstrated that entitlements-

rights produce irresponsibility? What is the real meaning of this «responsabilisation» of individuals? What is the relationship between the welfare state and the individual concerned? Is it about a moralistic and paternalistic state intending to discipline individuals, or about more reflexive or participative versions of the relationship between institutions and beneficiaries? Is the responsabilisation of individuals backward-looking (towards the past), in the sense of a comeback of the language of fault and imputability, or forward-looking (towards the future), in order to restore the conditions under which people act responsibly?» (Bonvin & Moachon, 2014, pp. 180-181).

Verderop zullen we schetsen hoe deze hervorming kan verlopen en het debat openen over de praktische modaliteiten van het GPMI, maar voordat we die moeilijke oefening aanvangen, moeten verschillende ‘misverstanden’ en algemene kwesties opgehelderd worden. We stelden immers dat het instrument niet neutraal is, en dat het gebruik ervan afhangt van de visie van wie het toepast.

Een eerste ‘misverstand’ heeft betrekking op de aard van het GPMI: wat begrijpt men precies onder het ‘geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie’? Het formele ‘contract’, te ondertekenen met de cliënt, dat leidt tot specifieke rapportageprocedures? Of het geheel van begeleidingsprocessen al dan niet neergeschreven in een GPMI? We stelden vast dat de GPMI-procedure ervaren wordt als nutteloos indien ze niet geïntegreerd is in het hulpverleningsproces.

Los van deze noodzakelijke voorwaarde en los van de concrete praktische kwesties die in dit onderzoek aan bod kwamen (doelgroep, administratieve vereenvoudiging ...) lijkt het debat ons vooral te gaan over de volgende onduidelijkheden en knelpunten:

- De **uitbreiding van het GPMI**: is het relevant om het gebruik ervan te veralgemenen naar andere ‘categorieën’ of alle gebruikers? Voor wie en in welke omstandigheden zou dit nuttig zijn? En moet een eventuele uitbreiding van het GPMI dan gebeuren op het vlak van categorieën, of op het vlak van thema's/types problemen?
- Het **verplichte of facultatieve karakter** van het GPMI: deze vraag wordt gesteld ongeacht de mate van veralgemening van het GPMI (naar bepaalde grote of kleine categorieën gebruikers). Op welk niveau wordt dit beslist? Is het de POD die via omzendbrieven en subsidies het gebruik van het GPMI oplegt voor bepaalde ‘categorieën’ gebruikers? Of wordt die keuze overgelaten aan het OCMW? Of mag elke maatschappelijk werker zelf beslissen over het nut van een GPMI in bepaalde dossiers? En kan de cliënt weigeren?
- Het **statuut van het GPMI** en de voorwaardelijke koppeling van het leefloon aan het GPMI-contract: is het de wettelijke en contractuele basis voor de toe-

kenning van het leefloon, of is het een begeleidingsinstrument? Legt men bij dit contract de nadruk op de eerder 'morele en pedagogische' dimensie, zoals een 'wederzijdse verbintenis', vooral moreel van aard en gebaseerd op een vertrouwensrelatie, of op de 'letterlijke', juridisch bindende dimensie? Welke sancties zijn er eventueel mogelijk bij niet-naleving?

- De **formalisering** van het GPMI: wat is de toegevoegde waarde van de schriftelijke formalisering van het project in de vorm van een contract? En wat zijn in voorkomend geval de normen voor de vorm en de inhoud ervan?
- De **plaats, de functies en de samenhang van het GPMI met andere instrumenten, procedures en verplichte en/of intern ontwikkelde instrumenten** ('Sociaal verslag', 'Digitaal sociaal dossier', 'stappenplan', 'diagnostisch schema' ...)?
- De invulling gegeven aan **het concept 'werkbereidheid'**: wat bedoelt men daarmee? In de rechtspraak en in OCMW's wordt er vaak een ruimere betekenis aan toegedicht, die zich niet beperkt tot de klassieke arbeidsmarkt. In hoeverre is het GPMI gekoppeld aan deze bereidheid, waar overigens al een ruimere interpretatie aan werd gegeven in een omzendbrief (Dupont, 2004) m.b.t. het GPMI voor studenten? In hoeverre vormt het een aanvulling/precisering? Wie kan vrijgesteld worden? Kunnen de vrijstellingscriteria (billijkheidsredenen) geobjectiveerd en transparanter gemaakt worden? Moet een vrijstelling van werkbereidheid gekoppeld zijn aan een vrijstelling van GPMI? Deze uitdaging op het vlak van interpretatie is ook afhankelijk van hoe men tegenover billijkheidscriteria staat (binnen en tussen OCMW's): hoe kan men garanderen dat de gebruikers van verschillende OCMW's —maar ook binnen hetzelfde OCMW— gelijk behandeld worden, en er toch voldoende manoeuvreerruimte blijft voor aanpassingen aan de specifieke context? Bovendien spelen ook de evaluatiecriteria in de opvolging van GPMI's een rol: zijn de verschillende contractsystemen, die niet alleen de gebruikers maar ook de OCMW's 'activeren', gekoppeld aan een middelen- of een resultaatverbintenis? Moeten de OCMW's een bepaald aantal gebruikers aan een job helpen, of hoeven ze 'alleen maar' begeleiding, instrumenten en integratiediensten ter beschikking te stellen? Bevatten de GPMI's resultaatgebonden doelstellingen of middelengebonden doelstellingen en een reeks te volgen stappen? Zijn deze doelstellingen gekoppeld aan een vaste termijn of een termijn op maat?
- Het behoud van de specifieke aard van de **steun en de begeleidingsmodaliteiten van de OCMW's ('laatste vangnet')** ten opzichte van de sociale zekerheid (arbeidsbemiddelingsdienst). Hoe verhouden de specifieke taken van de OCMW's zich tot de criteria van andere steunverleners en tot de andere sociale rechten en plichten?

Naast deze onduidelijkheden en knelpunten zijn er nog verschillende aandachtspunten (problemen van praktische aard, spanningen, tegenstellingen,...) die aangehaald werden door de OCMW-medewerkers:

- Spanning tussen de wet van 76 en die van 1993 en 2002: sommige OCMW's geven prioriteit aan de **behoefte bij de toekenning van een leefloon, voor andere is het GPMI** (en dus een contract) een doorslaggevend criterium. Dat heeft dan weer te maken met het statuut van het GPMI: formele basis voor de toekenning van het leefloon, of aanvullend en complementair instrument dat precies omschrijft welke doelstellingen er te behalen zijn door, voor en met de gebruiker?
- **Afstemming van de opvolging door VDAB/Actiris/Forem op die van de OCMW's**: wie neemt de begeleiding op zich van jongeren die een integratiestage volgen, of van mensen zonder werkloosheidsuitkering die financiële steun krijgen van het OCMW?
- **GPMI en vreemdelingen**: afstemmen van het GPMI op het 'integratietraject'?
- **GPMI voor daklozen**: welk legaal statuut heeft het 'huisvestingssparen' dat in sommige OCMW's wordt gehanteerd (of zelfs opgelegd), waarbij het verschil tussen het leefloon als alleenstaande (wat in principe aan een dakloze toekomt) en het tarief van een samenwonende op een spaarrekening wordt gezet? Zo ook vinden sommige respondenten dat er te weinig rechtsgrondslag is voor het opstellen van een GPMI opdat een dakloze cliënt het alleenstaandentarif zou genieten in plaats van het samenwonendentarif.
- **Meervoudig gesubsidieerde programma's**: soms worden er uiteenlopende eisen gesteld, vooral aan programma's met betrekking tot sociale activering (regionale sociale activering / sociale activering met federale financiering / Europees Sociaal Fonds / overeenkomsten met de arbeidsbemiddelingsdiensten).
- **Dubbele opstelling van contracten art. 60 §7**: begunstigde of loontrekkende in het kader van een arbeidsovereenkomst? Welk wettelijk statuut en welke functie heeft een GPMI dat de duur van een tewerkstelling overeenkomstig art. 60 behelst? Er dient opgemerkt dat sommige OCMW's de indiensttreding laten voorafgaan door een proefperiode en dat andere OCMW's begeleidingsvormen ontwikkelen voor de periode na afloop van het **art. 60 §7**-contract.
- Wat is de **hiërarchie van de rechtsbronnen** (het vademecum van de inspectie, de omzendbrieven, het GPMI, de RMI-wet ...)? Sommige respondenten betreuren de tendens om 'wetten te maken' via omzendbrieven (bijvoorbeeld op het vlak van sociale activering) terwijl de juridische basis van nieuwe beschikkingen weinig verankerd is.
- Tot slot beklemtonen tal van OCMW-medewerkers dat er **grenzen zijn aan 'wat men voor mekaar kan krijgen'** op het vlak van begeleiding met een **ge-**

brek aan middelen en tijd; dat een deel van de OCMW's met een structureel personeelstekort zit; dat er **te weinig integratiemogelijkheden** zijn voor de gebruikers (toegang tot arbeid, opleidingen, alfabetisering, kinderopvang ...) — terwijl het aantal aanvragen sterk toenemen (in het bijzonder ten gevolge van de aanzienlijke transfers van mensen van de werkloosheidsregeling naar de OCMW's), waardoor kwaliteitsvolle begeleiding op maat niet mogelijk is. Het zou dan ook onrealistisch en onverantwoord zijn om louter *in abstracto* een 'ideaal GPMI' te proberen definiëren, zonder daarbij rekening te houden met de werkelijke omstandigheden in de praktijk.

Kortom, nog vele vragen naar verduidelijking, waarbij antwoorden kunnen leiden tot meer gelijkberechtiging van cliënten, maar tegelijkertijd de autonomie van de lokale besturen beknotten. Spanningsvelden waarop we in het besluit verder ingaan.

4 | Het cliëntperspectief

Hoewel deze studie de zaken in de eerste plaats belicht vanuit het standpunt van de OCMW's en de maatschappelijk werkers, lijkt het ons van cruciaal belang om ook systematisch en diepgaand te peilen naar de mening van de OCMW-cliënten die een GPMI afgesloten hebben. Wij hebben enkelen van hen gepolst om alvast een tipje van de sluier op te lichten over hun beleving van het GPMI, en dit levert een ander perspectief op dat niet alleen interessant, maar van fundamenteel belang is. Het lijkt ons dan ook zeer aangewezen om vanuit het standpunt van de rechtshabbers een volwaardig apart onderzoek te voeren en systematisch te analyseren wat zij hierover te zeggen hebben.

Samengevat kunnen we stellen dat een GPMI voor de meerderheid van de werknemers van het OCMW een contract is, dat de potentie heeft van een begeleidingsinstrument, en dat voor de ene wel, voor de ander minder als administratieve formaliteit aanvoelt.

Waar en op welke manier klinkt dit, vanuit cliëntperspectief, anders? Op verschillende OCMW's konden we ook van enkele cliënten een interview afnemen. We tekenden ervaringen met GPMI's opleiding, GPMI's voor daklozen, GPMI's vorming en GPMI's arbeidstrajectbegeleiding op. De meeste verhalen leken in eerste instantie niet zo positief. Meestal apprecieert men wel de inzet en het werk van de sociaal werker en de steun bij de zoektocht naar maatschappelijke integratie. Maar er zijn heel wat bedenkingen geformuleerd bij de wijze van toepassing van het GPMI en het aanbodgericht werken van de OCMW's. Anderzijds vangen we ook signalen op dat de aanvankelijke hoop dat het GPMI het werken met verborgen agenda's tegen gaat gerechtvaardigd lijkt, cliënten wel degelijk beter geïnformeerd worden, hun rechten verzekerd, en inspraak in het gezamenlijk bepalen van doelen gevestigd. Er wordt flexibel en op maat gewerkt, wederkerigheid wordt

soms opgenomen én opgemerkt, en een GPMI vormt alzo de neerslag van de vertrouwensrelatie tussen sociaal werker en cliënt¹⁴. Ook in het onderzoek uitgevoerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004, pp. 43-47) zien we die mix terug tussen rechthebbenden die onvoorwaardelijk positief staan tegenover het GPMI en kritische bedenkingen rond druk die dit oplevert. Druk dan begrepen als het ‘opleggen’ van voorwaarden enerzijds en tijdsdruk waarbinnen acties moeten plaatsvinden anderzijds.

4.1 Wantrouwen en verzakelijking

Uit diverse getuigenissen van cliënten noteerden we dat de opmaak van het GPMI, het zich regelmatig moeten aanbieden voor evaluatie en het aanvoeren van bewijzen, door hen wordt ervaren als druk en controle die gevoelens van angst en onzekerheid opwekt. Het GPMI installeert op die manier ‘wantrouwen’ in de relatie tussen de sociaal werker en zijn cliënt. Door ons bevraagde cliënten verklaren zich wel akkoord met het rechten en plichten-verhaal, zijn bereid een tegenprestatie te leveren en beseffen terdege dat ze bepaalde voorwaarden dienen na te leven. Als negatieve zijden aan die ‘contractualisering’ wijzen ze op de onevenwichtige machtsverhouding en hun afhankelijkheidspositie bij het afsluiten van een GPMI, de onaangepastheid aan hun persoonlijke situatie, mogelijk misbruik en het soms stigmatiserende karakter ervan. Eén cliënte getuigde, in het kader van het door haar als ‘kinderachtig’ ervaren evaluatie-systeem: *“Ik denk dat het beter is dat ze zoveel mogelijk de manier van werken nastreven zoals in de privé, dat je niet het gevoel krijgt van ‘ik werk hier voor het OCMW’” (Cliënt).*

4.1.1 Wantrouwen wordt geïnstalleerd

De cliënten geven in de eerste plaats te kennen dat er naar hun gevoel echt een klimaat van algemeen wantrouwen heerst, dat gerechtvaardigd wordt in naam van de strijd tegen fraude. Dat vertaalt zich voor hen naar soms verregaande controle van hun hele doen en laten (er worden tal van verschillende bewijzen geëist, ze worden herhaaldelijk opgeroepen ...), die ‘druk zet’ en leidt tot angst, uitsluiting en soms zelfs het niet uitoefenen van rechten.

De cliënten ervaren het GPMI eerder als ‘een zwaard van damocles’, ‘een donderwolk die boven hun hoofd hangt’, ‘een instrument dat wantrouwen uitstraalt’ en als een ‘bedreiging of verstikkend’ wordt ervaren, een controle-middel waar een

¹⁴ We willen benadrukken dat in kader van deze onderzoeksopdracht de vragen toegespitst werden op slechts één aspect van de hulpverlening: het GPMI. De bevindingen mogen dan ook niet veralgemeend worden naar het geheel van het hulpverleningsproces. Zo zal –als we ons deze boutade mogen permitteren– kritiek van een werknemer op de manier waarop hij ndertijd zijn arbeidsovereenkomst afgesloten heeft, niks zeggen over de mate waarin hij nu teverden is over zijn verloning, werkinhoud, werksfeer en collega’s.

sanctie-mogelijkheid aan vast zit. Dit hypothekeert eerder de begeleiding dan ze te faciliteren.

“Het GPMI die ik had op school moet ik zeggen was echt wel algemeen, moest mijn naam er niet bij staan, was het heel euhm... Ale heel onpersoonlijk, een heel normaal GPMI. Daarom dat dat ook niet zo 'pushy' overkwam, niet zo verstikkend. Nu vind ik dat het GPMI wel heel persoonlijke is, wat er ook voor zorgt dat ge echt wel een beetje gedund wordt om vooruitgang te maken en soms is dat wel iets goed, maar soms kan dat ook wel een beetje als een ketting overkomen, waardat je wordt aangelegd.” (Cliënt)

“Dat heeft voor mij enkel druk gebracht. Ik heb werk gezocht voor deze zomer en men heeft me gezegd dat het niet genoeg was. Maar 'Wat is niet genoeg?' 'Wat betekent dat?' 'Wat verwacht men dan precies?' Als ik bel of ik ga ter plaatse en men aanvaardt mijn cv niet of ze beantwoorden mijn mail niet. Ik heb niet genoeg bewijzen. Ze zeggen dat het niet genoeg is, maar weten niet wat ik allemaal heb geprobeerd. Ze hebben geen vertrouwen in een student.” (Cliënt)

“Wat hij gisteren nog tegen mij zei, hij heeft soms het gevoel met de GPMI dat hij zijn vrijheid kwijt is. Ge doet niet meer wat dat ge wilt, Alles wat dat ge doet in verband met werk en studie, ge moet u altijd verantwoorden bij die maatschappelijke werker, het is gelijk uw vrijheid is weg.” (Moeder van jongere met GPMI vorming).

“Maar naam zoals contract anders krijg je geen leefloon, dat is een beetje 'dinges', zo plichten, burger heeft gewoon 1 plicht, rijk of arm, brave burger zijn, als men meer streng maakt moedigt men liegen aan, bvb , Terneuzen ligt 20 minuten ver, dan zal men automatisch denken, hoe kan ik liegen?! Dt breekt vertrouwen in mensen, als ik (31:25) vertrouwen heb in sociaal werker, dan zal ik alles vertellen, maar als ik gevoel heb dat wat ik vertel zal hij of zij dit vroeger of later naar boven geven en zo en zo... Heeft werkelijk verschil gemaakt in relatie met sociaal werker.” (Cliënt)

“Ik ben verhuisd, ik moest mij normaal inschrijven bij het OCMW van D., maar dat ga ik niet doen. Ik heb er genoeg van. Dat is misschien interessant voor de staat: hoe doe je iemand een afkeer krijgen van het OCMW? Daar zijn ze enorm goed in. Ik zet daar geen voet meer binnen.” (Cliënte)

“Ze geloven niet wat je zegt. Al wat je zegt, ze denken dat je het uit je duim zuigt. De persoon die verondersteld wordt naar jou te luisteren en je te vertrouwen, als die niet meer luistert, tegen wie ga je dan praten?” (Cliënte)

“Ik bezorg haar een papier, en twee weken later belt ze mij terug om te zeggen 'Ik heb je papieren niet gekregen'. Ja maar, ik ben erheen gegaan, ik heb het papier in een envelop gestoken en een document ondertekend ter bevestiging dat ik het u heb gegeven. 'Kom het nog eens afgeven', enzovoort. Dat irriteert mij wel, ik moet constant bij haar langs en terug naar huis, ter-

wijl ik haar die papieren al van bij het begin gegeven had. Dat vind ik wel vervelend.” (Cliënte)

Nochtans verwacht men juist vertrouwen, vriendelijkheid en empathie.

“We zijn zo naïef om te denken dat ze aan de andere kant absoluut van goede wil zijn. Na allerlei teleurstellingen besef je dan dat dat helemaal niet zo is. Het is ook hier weer een strijd, terwijl het nochtans een recht is.” (Cliënte)

“Wat je bovenal verwacht, is empathie.” (Cliënten)

“Als je naar het OCMW gaat om hulp te vragen, heb je er geen erg in dat ze je daar eender wat laten ondertekenen, want wij verwachten dat ze er zijn om ons te helpen, omdat wij er nood aan hebben. Je denkt er niet aan om extra oplettend te zijn, want je vertrouwt zodanig op hen dat je er niet bij stilstaat dat je ook problemen kunt hebben met hen. Nu vraag ik mij af op wie ik nog kan rekenen.” (Cliënte)

“Ze zouden je bijvoorbeeld twee maanden tijd kunnen geven om wat tot rust te komen. Gewoon elke dag weer eten ... Dat had ik graag te horen gekregen de eerste dag: 'En over twee maanden, als je een beetje bekomen bent, kom dan eens langs en dan praten we erover'.” (Cliënte)

4.1.2 Verzakelijking

Sommige cliënten gaan akkoord met het activeringsprincipe, met het idee dat er iets wordt geëist, dat er voorwaarden zijn in ruil voor de steun.

“Als de maatschappij zich een tijd lang over mij ontfermt, dan vind ik het maar normaal dat ik mij ook engageer ten opzichte van die maatschappij om al het mogelijke te doen om weer werk te vinden. Dat lijkt mij evident. Voor wat hoort wat, zo ben ik opgevoed.” (Cliënte)

Niettemin relativeert iedereen het, uit verschillende invalshoeken: Contractualisering is niet zinvol bij wie zeer kwetsbaar is door een noodgeval, psychische aandoeningen, ongeletterdheid, enzovoort. Het GPMI lijkt niet aangepast aan de meest kansarme, kwetsbare mensen (analfabetisme, niet gewend om administratie te regelen ...), die een ‘niet-bedreigende’ begeleiding nodig hebben, want anders verhoogt het risico op uitsluiting nog.

Velen wisten zelfs niet of ze een GPMI of contract hadden, wat ze precies getekend hadden. Ze bleken onvoldoende geïnformeerd over de inhoud en vonden de teksten ook te moeilijk om het zelf nog na te lezen. Tijdsdruk speelt, naast gegeven dat cliënt bij aanvang overspoeld wordt met info.

“Ik had al twee dagen niet gegeten toen ik bij het OCMW kwam aankloppen. Als je in nood verkeert, zit je met je gedachten wel ergens anders dan bij het aangaan van engagementen en contracten ondertekenen. Daar ben je in de verste verte niet mee bezig. Ik zat echt in overlevingsmodus, en ik zou om het even wat ondertekend hebben op dat moment.” (Cliënte)

“Je hebt geen tijd om vragen te stellen. Men wil gewoon dat je tekent. Als je tekent, betaalt men je en daarom stel je geen 1000 vragen. Je tekent en gaat weg.” (Cliënt)

“Ik denk dat wonder gewoon de zoveelste nummer in de rij zijn zeker die dat gewoon moet tekenen omdat het zo moet, peins ik. Want ja, ze geven daar niet zo veel uitleg over, toch niet tegen ik.” (Cliënte)

“(parafrase) Ik ben al zes jaar cliënt bij het OCMW. Als je me vraagt wanneer ik mijn eerste GPMI heb afgesloten, moet ik zeggen dat ik me daar pas bewust van ben sinds januari, toen we daar over in de groep klantenparticipatie, waar ik deel van uitmaak, over gesproken hebben. Dus ‘bewust’ een GPMI heb ik maar naar mijn aanvoelen sinds januari dit jaar. (letterlijk citaat) Misschien heb ik wel ondertekend, een contract, maar ik wist het niet. Ik weet niet of het een GPMI was, maar letterlijk dat woord heb ik pas voor de eerste keer bewust gehoord in januari ” (Cliënt)

“Ik heb dat ondertekend, en mijn sociaal werker ook, en dan staan er nog drie andere handtekeningen op, met een stempel denk ik, maar ik zou niet weten wie dat allemaal zijn.” (Cliënte)

Sociaal werkers en dienstleiding wijten dit aan een combinatie van (te) veel aan te verwerken informatie, versterkt door analfabetisme en/of de taal niet machtig zijn.

“Maatschappelijk werker: in het begin als iemand een leefloon komt aanvragen en dan... Dan geeft ge al zoveel informatie, ale alles wat ge geeft tekenen die he. Ale die moeten al wel wat tekenen, de register, een ontvangstbewijs, hun inkomsten en de volgende keer komt dat er nog bij en ge overloopt dat niet he, die tekenen he. Maatschappelijk werker: Want die hebben ook het idee van 'ik moet hier niet te moeilijk doen of die zegt misschien nee' he.” (Focusgroep)

“Ongeveer 85% van het cliënteel van de sociale dienst is van allochtone afkomst. Dus het is niet dat die allemaal geen Nederlands kunnen, maar het is moeilijk. Die snappen die GPMI's niet, maar die snappen ook onze brieven niet. Dat is een breder aspect eh. Dat is moeilijk. Het is cru gezegd, maar je zegt van je moet dat tekenen, en die tekenen dat. Alles wordt getekend” (Directeur).

“Sommigen zijn ongeletterd en begrijpen het niet” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

In andere gevallen lijkt het niet nuttig; het is overbodig als het individu al zelfstandig is en een project heeft. Dat lijkt vooral het geval voor de studenten met wie we spraken.

Het wordt arbitrair vanaf het moment dat de verstandhouding tussen beide partijen helemaal uit evenwicht is, waarbij de cliënt niet meer voldoende ‘gewapend’ is om zijn rechten te doen gelden, en niet geïnformeerd is over zijn rechten en plichten. Er zijn mensen die situaties aanhalen waar een verslechterde relatie met de MA tot misbruik leidde; waar het OCMW unilateraal contracten opmaakte en die oplegde als een reeks te vervullen voorwaarden, soms echt niet aangepast aan of in verhouding tot de situatie (evaluaties tijdens examenperiodes, bijvoorbeeld); of nog waar het OCMW unilateraal tot sancties overging, zonder enige aanmaningsprocedure.

Ook wederkerigheid ervaren ze zelden. Ze tekenen omdat ze de uitkering nodig hebben, zijn soms echt boos over de modaliteiten die eraan gekoppeld worden en ervaren het als te aanbodgestuurd en onvoldoende op hun maat.

“Ik zat in een depressie toen ik mijn GPMI moest tekenen. Ik was een soort zombie maar ik hoorde heel goed wat ze me zei. Ik heb niet gereageerd. Ik heb niets gezegd. En toen was ik echt bang. Je overtuigt jezelf: ‘Als je niet tekent, heb je geen geld.’” (Cliënt)

“Men had me alles kunnen laten tekenen want ik had geld nodig. Het kwam te snel voor mij.” (Cliënte)

“Het is volledig onevenwichtig; zij zitten in een machtige positie en jij bent volledig afhankelijk. Dat gaat zo niet.” (Cliënte)

“Maar je moet er zo weinig mogelijk zever over maken, want ik ben al blij dat ik het (nldr: leefloon) krijg en dat alles terug in orde is”. (Cliënt)

Ook hier wordt die wederkerigheid, of het gebrek eraan, niet enkel door cliënten verwoord maar ook door professionals ‘erkend’

“Als een maatschappelijk werker nalaat om de stappen te zetten die in dat GPMI staan, moet een cliënt dan naar de arbeidsrechtbank stappen. Ja, op dit moment kan die er inderdaad niks mee doen, of intern stappen zetten naar de voorzitter of naar een diensthoofd. De vraag is ook in welke positie staat de cliënt, durft die dat wel? Er zijn er niet zoveel die naar buiten durven komen. Ik denk als cliënt zit je in een afhankelijke situatie, je zou die mensen inderdaad een stuk moeten gaan beschermen en... Daar inderdaad wat tegenover zetten. Ik vraag mij af hoe en wat. Maar dat lijkt mij logisch. Zeker als je wilt, als je dat wil echt als een tweezijdig instrument gaan bekijken lijkt mij dat logisch.” (Diensthoofd).

“Het contract is juridisch afwijkend en er zijn te weinig beveiligingsmaatregelen tegen willekeur, ze zijn niet in verhouding tot de ernst van de gevolgen voor de cliënt: de machtsverhouding is veel te ongelijk in de onderhandelingen met de MA en bij hoorzittingen bij de RMW; als een cliënt de aanwezigheid van een derde partij vraagt, kan dat tegen hem gebruikt worden; de bedenktijd van 5 dagen verandert niet veel; de gezondheids-/ billijkheidsredenen zijn niet helder, noch objectief” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Contracten afsluiten met iemand die niets te winnen of te verliezen heeft, dat schept geen kader waarbinnen die persoon tot bloei kan komen.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

«Het is volledig onevenwichtig: zij zitten in een machtige positie en jij verkeert in complete onmacht. Zo gaat dat helemaal niet!” (Cliënte)

“Het zou nuttig zijn als er 2 mensen aanwezig waren tijdens de gesprekken. Want daar is misbruik mogelijk: geen getuigen, geen bewijzen.” (Cliënte)

“De MA had mondeling ingestemd, maar ze zeiden me: 'wat telt is wat op papier staat'.” (Cliënte)

“Het is heel lastig, want omdat het geval per geval wordt bekeken, is alles vertrouwelijk. De mensen hebben dan de neiging om alles prijs te geven. Er worden zaken verborgen, maar niet ten behoeve van de cliënten. Vele gebruikers zeggen dat ze openbare hoorzittingen zouden willen.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Niemand heeft mij uitgelegd hoe alles in zijn werk ging, waar ik aan begon.” (Cliënte)

“Als ze tegen iedere hulpvrager zouden zeggen: ‘We gaan je helpen, maar onder die-en-die-en-die voorwaarden, en als je die niet naar de letter naleeft, trekken we alles in’, dan denk ik niet dat er problemen zouden zijn. Want je weet wat je moet doen, en als je ontspoort, helpen ze je niet meer.” (Cliënte)

“Het zijn mensen die de wet en hun rechten niet kennen, en die bovendien komen aankloppen op een moment van uiterste wanhoop.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Je hebt geen tijd om vragen te stellen. Men wil gewoon dat je tekent. Als je tekent, betaalt men je en daarom stel je geen 1000 vragen: je tekent en gaat weg.” (Cliënte)

“Ik ben met vakantie gegaan, en teruggekomen. Normaal moet je na 1 jaar een nieuw contract maken om het dossier te verlengen. Dus ik ging bij haar om dat te doen en ze zei dat het OCMW van B. beslist had dat vanaf nu al wie niet werkte tijdens de zomer een sanctie zou krijgen. Ik zei dat ik gewerkt had tijdens het jaar en dat ik in de zomer op vakantie was geweest. Dus uiteraard had ik geen werk gevonden, en ik had vakantie in juli en augustus, en vaak willen werkgevers iemand die een maand kan blijven, dus vond ik geen werk. Eerst zei ze: 'Geen probleem, je hebt in ieder geval tijdens het jaar gewerkt, dus dat komt wel goed'. Maar later belde ze mij op om te zeggen: 'Het comité heeft toch beslist tot een sanctie van 1 maand'. Maar die wet is nog maar pas van kracht, het is nog maar juist beslist en ze straffen mij al, terwijl ik daar niet van op de hoogte was voor ik op vakantie vertrok.” (Cliënte)

Volgens een juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand is dit ook te wijten aan een gebrek aan objectiviteit en duidelijkheid over de toegangsvoorwaarden (waarmee de deur dus openstaat voor verschillende interpretaties, al dan niet gerechtvaardigd).

Meerwaarde van een derde, die mee onderhandelt en bemiddelt zodat het contract op maat kan opgesteld worden, bleek uit slechts één interview.

“Wim heeft zelf ook naar de maatschappelijke werkster gebeld en gezegd 'kijk, zo zit het in elkaar en het is wel een volwaardige opleiding, het is een volwaardig diploma en euhm... Marc is al sowieso in die richting van IT' en bij zag geen reden waarom Marc dat niet zou aankunnen die opleiding en als bij niet zo moest gesproken hebben, ik denk dat had zij in haar rapport iets anders gezet had.” (Moeder van een student als cliënt)

“Het OCMW is het laatste vangnet, dus de toegangsvoorwaarden moeten minimaal en zo objectief mogelijk zijn, in tegenstelling tot het uiterst subjectieve en voor interpretatie vatbare concept 'werkbereidheid', bijvoorbeeld. Anders werk je willekeur in de hand en zaai je verwarring bij de gebruikers. Bovendien is het heel moeilijk om mensen van tevoren raad te geven, want je weet niet wat ze nog gaan meemaken. Soms begint men met het advies om van gemeente te veranderen. (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

Activering stigmatiseert, en sommige gebruikers voelen zich het slachtoffer van morele oordelen: vraag is of zo'n categorisering zin heeft?

“dan zien ze of dat je daarin groeit of dat je achteruit gaat en de bedoeling is dat je alles zou verbeteren. Maar, ik vind dat gewoon rare, ale gewoon een beetje een rare werking want op gewoon werk doen ze dat toch ook niet, dat je om de drie maanden moet gaan zitten en punten krijgen op vijf, waarmee dat ze zeggen van ja, bijvoorbeeld, dat of dat is verbeterd en dat is verslechtert, ale op mijn vorige jobs deden ze dat toch niet dus... .”(Cliënte)

Niet louter beleving van cliënten, maar ook discussie(stof) op hoger beleidsniveau :

*“Ik begrijp de leeftijdsgrens niet zo goed om eerlijk te zijn. Dat, ale daar is toch wel iets over te zeggen. Ale waarom sluit je een GPMI af met een min 25-jarige en niet men een 27-jarige. Daar ontgaat mij de logica een beetje. Eigenlijk zou het wat meer thematisch moeten zijn he, als je echt dingen wil realiseren in functie van activering, maar ook huisvesting, ale dat kan toch ook een onderwerp zijn van een GPMI he. Een beetje een aangepast woongedrag realiseren. **interviewer: Zouden dat voor u de hoofdthema's zijn?** voorzitter: Ik vind studies. **interviewer: Moest het niet op leeftijd zijn maar op thema, dan is huisvesting-**voorzitter: Huisvesting, studie, activering... Dat lijken mij inderdaad de hoofdthema's” (Voorzitter)*

“Dat stigmatiseert de mensen. Wie er niet in slaagt plannen te maken, wordt ook gediscrimineerd: sommigen hebben geen project en geen bagage om er een op te starten. Zij blijven dan maar in rondjes draaien.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Ze vernederen iedereen. Mijn MA zei 'je bent je kind aan het vetmesten' omdat hij weende en ik hem een flesje gaf.” (Cliënte)

“Ze vertelde me dat ze mij eens ging vertellen hoe je werk moet zoeken en zo. Ze kon van geluk spreken dat ik in een depressie zat. Ik kwam daar nóg depressiever buiten, en ik dacht bij mezelf: 'Zij heeft toch geen idee tegen wie ze bezig is? Zij weet niets over mij, wie denkt zij wel dat ze is om mij zo toe te spreken??' Alsof ik iemand was die geen poot uitstak, die daar wat met haar vingers zat te draaien tot er werk in haar schoot viel.” (Cliënte)

Activering heeft geen zin in een context van gebrek aan banen:

Opvallend in dit verband was de vaststelling dat in gesprekken met studenten van vreemde afkomst vaak hetzelfde thema terugkwam: ze hebben moeite met het vinden van een studentenjob – één van de eisen in het GPMI voor studenten, en hopen of verwachten dat het OCMW hen daarbij kan helpen. Zo getuigde een studente van Irakese afkomst die inmiddels 2 jaar in België verblijft, maar ondanks die korte periode -quasi perfect- Nederlands spreekt, dat ze in haar zoektocht naar werk teleksn weer botst op de vermelding in haar CV “2 jaar in België”. Daarop zouden potentiële werkgevers afhaken. Daar waar haar begeleidend sociaal werker wél correct haar – hoge –niveau van taalvaardigheid kan inschatten en in die zoektocht naar werk een begeleidende/bemiddelende rol zou kunnen opnemen.

“V: Zijn er naast leefloon verstrekken nog andere tegensprestaties vanuit het OCMW? A: Neen, maar ik wou wel dat ze dat konden doen, bijvoorbeeld helpen met een studentenjob te vinden, dat is moeilijk voor jonge mensen die vanuit een ander land naar hier komen, want het OCMW weet meer over mij dan interim-bureaus en zo zij kunnen dat doen,

ze hebben dat wel, maar niet voor studenten, voor andere mensen die voor jobzoekers te hebben, art 60. Voor minder dan 25 is het dan moeilijker. Als ik dit jaar geen studentenjob vind is dat moeilijker voor mij want zij gaan mijn leefloon stoppen voor één maand en volgend jaar kunnen zij stoppen met betalen. Maar voor mij, vanuit ander land is, maar geloof mij niet iedereen is zoals mij, ik durf om iets te zoeken, maar anderen durven dat misschien niet, 't is al moeilijk voor mij, dus voor andere mensen verwacht ik dat is nog moeilijker en is het noodzakelijk dat OCMW extra helpt. Ik moet sowieso 1 maand in zomer werken, als ik niet werk gaan ze die maand leefloon niet geven. Vorig jaar ook. Vorig jaar was ik nieuw en in zomer moest ik Nederlands leren en zeiden ze Oh, je moet geen vakantiewerk doen, maar dit jaar wel. Echt afhankelijk van situatie, sommigen moeten 2^e zit doen, die moeten geen vakantiejob vinden. Ik wil ook sowieso werk vinden. **V: Heb jij dat kunnen bespreken met jouw sociaal werker van het OCMW?** A: Neen, ik heb dat gevraagd, mij helpen job vinden, maar ze zei dat het niet hun job is, dat ik zelf job moet vinden. Ik heb aan supermarkt gevraagd, aan winkels mijn CV gegeven. **V: Maar je kan dat wel met haar bespreken en je durft dat ook wel te vragen?** A: Ja, ik heb alleen gevraagd kunt u me helpen job te vinden, en ze zei neen." (Cliënte).

Een andere studente zei:

“V: Wat moet ik aan de minister zeggen? A: Dat het voor studenten als ik echt moeilijk is om een studentenjob te vinden, dus als hij daar iets aan kan doen.” (Cliënte)

“Het instrument kan onmogelijk goed werken in een ongunstige sociaal-economische context, zonder uitwegen voor activering.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“De verantwoordelijkheid wordt op het individu gelegd, in plaats van ze samen met de maatschappij te delen en te zeggen dat het probleem complexer is dan gewoon niet voldoen aan een van de vele voorwaarden van het contract.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

Niet zozeer het principe, maar de verplichting vormt een probleem: μ

“Als het opgelegd wordt, is het een administratieve verplichting voor zowel de MA als de cliënt, dus neemt men de tijd niet om het uit te leggen; men laat gewoon snelsnel alles tekenen.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

Hetzelfde geldt voor de gemeenschapsdienst:

“Dat kan eventueel interessant zijn als het niet wordt opgelegd, en als het nuttig is voor de persoon in kwestie om ervaring of vaardigheden op te doen, zoals bij artikel 60-contracten. Maar dan kunnen betaalde banen in het gedrang komen.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

Kortom, globaal genomen was de GPMI-beleving van de mensen met wie we spraken niet positief:

“Ik ken heel weinig gevallen waar dat echt het leven van de persoon in kwestie verbetert. De enige gevallen waar het nuttig kan zijn, is voor totaal van de maatschappij vervreemde mensen die er zelf naar vragen, die steun proberen te krijgen. Het kan omkadering bieden aan mensen die het begrijpen en die ook bereid zijn het na te leven.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Het kan positief zijn als de persoon in kwestie al ver gevorderd is in de richting van integratie, en omkadering vraagt om zijn stappen en doelstellingen te structureren.” (Juriste bij een dienst die de rechten verdedigt van de gebruikers van sociale bijstand)

“Dat heeft mij helemaal geen structuur gebracht, ik was helemaal de kluts kwijt, helemaal buiten mezelf. Ze hadden me om het even wat kunnen laten tekenen, ik moest naar de Delhaize! Dat was nog veel te vroeg in mijn avontuur.” (Cliënte)

4.2 Vertrouwen en gelijkwaardigheid

Uit getuigenissen van cliënten vingen we ook positieve signalen op rond de opmaak van het GPMI. Gewaardeerd worden de open kaart (geen verborgen agenda's), de informatie, het aan-hun-rechten komen, de ruimte tot inspraak en medezeggenschap, het op maat werken, de gelijkwaardigheid in de relatie en het opgebouwde vertrouwen tussen de twee partijen.

“In dat GPMI staat neergeschreven wat ik mag doen, wat ik moet doen, wat ik niet mag doen. Ik ben er goed van op de hoogte. Ik weet ook graag wat de regels zijn, dus ja, voor mij is dat wel belangrijk. Het is belangrijk om problemen te voorkomen” (Cliënt)

Naast de getuigenissen van cliënten die verklaren niet te weten wat er in het GPMI staat, troffen we ook voorbeelden van zij die wel goed op de hoogte waren van doel en inhoud van het door hen afgesloten GPMI.

“Ik weet nog wel wat dat er instaat ja, inderdaad. Ik zeg het, bijvoorbeeld dat ik elke maand moet langskomen. Toen ik begon met de opleiding staan de afspraken erin, met wanneer dat ik moest ingeschreven zijn en dan bewijs binnen geven tegen die datum, tegen die datum begonnen zijn, tegen die datum de eerste evaluatie, langskomen en zeggen hoe dat het gaat, misschien bewijzen voorleggen hoe het gaat als ik kan en vorderingen hebt gemaakt en dan zo rap mogelijk, dat staat er echt wel duidelijk in, zo snel mogelijk afronden ook. Zo snel mogelijk om dan de activering naar werk in te zetten en een GPMI rond werk op te stellen” (Cliënt)

“We hebben het GPMI gedetailleerd overlopen en telkens wanneer ik iets niet begreep heeft ze dat uitvoerig uitgelegd. Ja, ik heb een goeie sociaal werker. Voor mij is zijn echt ‘wow’, ze is altijd beschikbaar. Ik kan altijd een mail sturen of bellen.” (Cliënt)

Via de opmaak van een GPMI slagen OCMW’s er in het recht op maatschappelijke integratie te verzekeren,

“Ik was verbaasd dat ik deze financiële hulp kreeg en zo de kans kreeg om verder te studeren. Verbaasd én dankbaar. In mijn eigen vaderland is dat niet zo vanzelfsprekend. Daar denkt de politiek, het beleid, niet in het belang van de mensen.(...) Ik weet nog goed, de eerste keer dat iik op gesprek kwam kon ik zelf nog niet voldoende Nederlands spreken en kreeg ik hulp van een tolk, en ik bleef hem maar vragen: ‘Waarom?! Waarom krijg ik deze hulp? Waarom’?! (lacht)” Hier in België heb ik de ware betekenis geleerd van het woord ‘leven’.” (Cliënt)

Een enkele cliënt – wiens leefloon het jaar daarvoor 1 maand geschorst werd omdat ze geen vakantiewerk gevonden had - ervaart het neerschrijven van specifieke voorwaarden in een GPMI als motiverend.

“Die voorwaarden in het GPMI neerschrijven helpt mij wel. Je bent veel meer gemotiveerd om iets te doen denk ik. Dat is wel belangrijk voor mij, dat iemand mij zegt ‘je moet vakantiewerk doen’ en dat dat er in staat. Ik zou, als dat er niet zou in staan, ook wel vakantiewerk zoeken, maar dat zou allemaal wat meer op mijn gemak zijn. Zoals nu, ik ben ingeschreven bij verschillende interims, en ik zou anders gewoon wachten tot ze mijn contacteren, maar nu ga ik regelmatig langs om eens te boren of ze geen vacatures hebben; (...) Of als ik indertijd een woning moest zoeken, dan stonden de verschillende stappen die ik moest zetten allemaal uitgeschreven op een blad en ik wist dan precies wat ik allemaal moest doen. Ik vond dat ook wel gemakkelijk” (cliënt)

We noteerden situaties waarbij gezamenlijk doelen bepaald werden, GPMI’s waarin de cliënt mee aan het stuur zat van de hulpverlening.

***“V: Is het jouw doelstelling? Van is het iets dat jij zelf heel graag zou doen?
A: Ja, zeker, dat is exact wat dat ik zou doen die opleiding, daarom ook dat ik van school gestapt ben en gestapt naar die opleiding om dan in die richting verder te gaan, maar ik moet zeggen, daar zijn ook wel wat problemen mee geweest want ik moest dan eerst toestemming krijgen om die opleiding te mogen, want ze gingen dan nakijken of dat het de snelste manier manier was naar werk voor mij voor persoonlijk. Wat voor mij ook wel zo iets was van ja, het is iets dat ik echt wel wil doen en dan moet het eerst worden nagekeken, eerst worden euhm geverifieerd of dat het wel de snelste en beste manier is voor u, terwijl je daar zelf eigenlijk niet echt iets over te beslissen hebt. Ge moogt iets voorstellen en dan zullen zij kijken of dat het mag of niet mag, terwijl het toch uw leven is. Maar het is dan goedgekeurd en ja dat GPMI opgemaakt en dan tot waar ik nu zit, dat ik er mee bezig ben” (Cliënt).***

Sommigen ervaren het ook als een verantwoorde zoektocht naar gepast werk, waar op een flexibele manier in bijgestuurd kon worden.

“Ik ben blij met het contract. Ik heb nu eindelijk werk aangeboden gekregen tot september, tot ik in orde ben met de werkloosheidsuitkering. Ik ben wel ondertussen wel veranderd van werk. Ik werkte eerst in een rusthuis. Dat was saai werk tussen allemaal vrouwen. Ik ben daar gestopt. Emi zag ook dat dat niets voor mij was en ik ben dan mogen veranderen. We hebben samen gezocht wat beter was. Voor mij is het belangrijk om goede collega's te hebben, om ook onder jonge mensen te kunnen zijn, een goede sfeer op het werk en een babbel hebben. Ze heeft mee gezocht naar iets op mijn maat. Nu heb ik een afwisselende job in het tewerkstellingsproject van het OCMW. Het gaat om schilderen, plaasteren, werken in de tuin... Ik heb dus mijn job mogen kiezen”. (Cliënt)

We zien ook wel dat wederkerigheid soms wel werkt, 't is te zeggen opgenomen en opgemerkt wordt.

Vertrouwensrelatie speelt hierin een belangrijke rol, in die mate dat cliënten - gevraagd naar een evaluatie van die wederkerigheid – eerder realtionele dan wel inhoudelijk argumenten aanhalen.

“ GPMI dat is een 'papiereke' die moet efkes alle dingen samenvatten of zoiets en dan aan de raad geven om de situatie van de student of van de mens te bespreken. Wat doe ik nu, wat moet ik doen, en ook bv over studentenjob of over werken wordt genoteerd wat ik doe en wat ik moet doen, en dat moet dan aan de raad doorgegeven worden om mijn situatie te bespreken en te zien of dat goed is en wat ik moet doen, zo heb ik dat begrepen . De werker moet zelf alles uitschrijven nu staan er enkel titels of thema's aangegeven, wat is gepland, wat denkt werker, wat heb ik als cliënt gezegd, maar ik weet niet altijd wat zij aan het schrijven is. Ik lees niet na. Maar het is wel een samenvatting van wat ik heb gezegd. Het is ook een vertrouwen tussen ik en haar. Bij een iemand die ik niet vertrouwd is het misschien wel een probleem. “ (Cliënte)

«Zijn die rechten en plichten in evenwicht? Ik denk dat wel. Ik weet eigenlijk niet goed meer wat er precies in het GPMI in staat, maar ik heb nog nooit een probleem gehad dus ik denk wel dat dat goed is”. (Cliënte)

De voorwaarden die het GPMI moet vervullen om naar hun mening een goed instrument te zijn, kunnen als volgt samengevat worden:

- Niet voor al te kwetsbare/kansarme groepen
- Niet verplicht maken (gewoon een van de vele instrumenten waarover een MA beschikt) en het opstellen van een GPMI niet als voorwaarde stellen voor financiële terugvorderingen voor OCMW's

- Het GPMI niet koppelen aan een sanctie, of als dat echt nodig is, aan een eerder pedagogische sanctie die het leefloon niet op het spel zet
- Het engagement echt wederkerig maken, met dus ook de mogelijkheid tot sancties voor het OCMW
- De mogelijkheid tot onderhandelen bevorderen, en de gebruikers echt zelf laten kiezen
- Het ondertekenen van een GPMI moet gekoppeld zijn aan ondersteunende—in plaats van controlerende—begeleiding, met aanpasbare doelstellingen op maat (*“Gewoon een papier laten ondertekenen, dat biedt mensen geen structuur.”*)
- Zorgen voor betere beveiligingsmaatregelen, en bepaalde beperkingen wegwerken (driemaandelijks evaluaties ...)
- Een ruime kijk hebben op activering vanuit emanciperend oogpunt, niet louter beperkt tot de arbeidsmarkt
- Gebruikers beter informeren over hun rechten en hen beter beschermen (bv. wat in geval van onwettige/misleidende clausules?) en hun de nodige middelen aanreiken om hun rechten te doen gelden (via onafhankelijke instellingen, bijvoorbeeld, niet via diensten binnen OCMW's)
- GPMI Maatschappelijke integratie: *“Als het wordt opgesteld uit niet-sanctionerend oogpunt, maar echt om het isolement te doorbreken, met kennis van de situatie van de persoon, na analyse van zijn of haar behoeften, om echt een oplossing te vinden, oké. Want een contract en sancties opleggen, dat motiveert mensen niet om ervoor te gaan en zich open te stellen voor anderen. Als je het verplicht en bestraffend maakt, zul je het isolement juist verhogen.”*
- *“Geen strikt en bestraffend contract, maar een soepel, aanpasbaar contract toegesneden op het traject.”*
- Middelenverbintenis (geen resultaatverbintenis) voor gebruikers én OCMW's

5 | Algemene conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusies

Voor wie en op welke wijze kunnen we het GPMI inzetten als een bruikbaar instrument voor sociale activering? Dat is de vraag waarop we in dit onderzoek een antwoord gezocht hebben. We onderzochten achtereenvolgens hoe het GPMI vandaag wordt gehanteerd, welke de mogelijkheden tot uitbreiding zijn, en de te vervullen voorwaarden wil men het GPMI inzetten als een instrument voor sociale activering.

Het Geïndividualiseerde Project voor Maatschappelijke Integratie lijkt aan herziening toe. Uit een grootschalige enquête bij gebruikers van het instrument, blijkt dat het veelvuldig maar op zeer diverse manieren wordt toegepast. Het instrument contractualiseert de hulpverlening aan jongeren en draagt in zich de potentie van een versterkend begeleidings-instrument bij specifieke thema's.

Bij sociaal werkers is er consensus dat men het als begeleidingsinstrument wil versterken, met de vraag of dit wel kan vanuit een contractvorm, en met de urgente vraag om de administratieve last verbonden aan het gebruik van het instrument te verminderen.

Uit de verhalen van cliënten onthouden we de positieve signalen rond de duidelijkheid die GPMI's bieden, het informatieve aspect, het verduidelijken van voorwaarden gekoppeld aan het verzekeren van rechten, de mogelijkheid tot inspraak en medezeggenschap, het op maat werken, en het nastreven van gelijkwaardigheid in de relatie. Cliënten beseffen terdege dat ze meestappen in een rechten en plichten-verhaal, zijn bereid een tegenprestatie te leveren en erkennen dat ze bepaalde voorwaarden dienen na te leven. Desalnietemin installeert het GPMI soms 'wantrouwen' in de relatie tussen de sociaal werker en zijn cliënt, en ervaren cliënten

anomaliën in de ‘contractualisering’: de onevenwichtige machtsverhouding door hun afhankelijkheidspositie bij het afsluiten van een GPMI, de onaangepastheid aan hun persoonlijke situatie, de angst voor mogelijk misbruik en het soms stigmatiserende of paternalistische karakter.

Wat zijn, gelet op het emanciperende, autonomieverhogende doel van de OCMW's, de voorwaarden opdat het GPMI een interessant instrument in het maatschappelijk werk zou zijn? Dit is in feite de centrale vraag van het onderzoek, en in tweede instantie worden hieromheen de andere uitdagingen uitgewerkt — die van de doelgroep, administratieve vereenvoudiging en de omkadering van de gemeenschapsdienst. We formuleren vanuit de bevindingen van dit onderzoek een aantal aanbevelingen. We maken daarbij een grofmazig onderscheid in aanbevelingen voor beleid (POD MI en minister van Maatschappelijke Integratie) en aanbevelingen voor de sector (particuliere OCMW's en hun Federaties).

5.2 Aanbevelingen voor beleid

5.2.1 Keuze maken voor wie of rond welke thema's.

5.2.1.1 Instrument voor sociale activering?

Voor welke doelgroep of rond welke thema's kan het GPMI ingezet worden als instrument om extra bronnen en middelen te verzekeren, om extra begeleiding, extra-aandacht rond die specifieke doelgroepen of thema's te financieren?

Een minderheid (4 op 10 respondenten) acht een uitbreiding van doelgroepen zinvol. In het kwalitatief onderzoek konden we dit verder verfijnen. Vooral in de focusgroepen met sociaal werkers bleek de animo voor de uitbreiding klein.

Waar er consensus over blijkt te bestaan, is het behoud van het systeem voor jongeren maar er is geen draagvlak voor uitbreiding naar andere doelgroepen, en zeker niet voor het categoriseren van doelgroepen. Dat werkt stigmatiserend en beschuldigend, zo stellen de respondenten.

Voor studenten en arbeidstrajectbegeleiding lijkt het instrument te werken. Voor arbeidstrajectbegeleiding bestaat er reeds een sterk begeleidingssysteem in de OCMW's. Momenteel worden een aantal steden en gemeenten betoelaagd voor initiatieven gericht op sociale activering, omkaderd door een GPMI. Sociale activering wordt daarbij als volgt omschreven:

“Sociale activering is het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, ofwel als doel op zich, ofwel als een eerste stap in een traject voor socio-professionele inschakeling, ofwel als een eerste stap in een (latere) betaalde tewerkstelling.” (Van Dooren et al., 2012, pp. 13-14).

De meningen hierover blijken aan de basis verdeeld. Enerzijds vinden sociaal werkers en experts dat iedereen een begeleidingsplan verdient, ook de meest kwetsbaren. Een GPMI sociale activering, dat extra ondersteuning en begeleiding toelaat via de extra financiering die eraan gekoppeld wordt, verzekert opvolging op verschillende vlakken en domeinen en overstijgt de eenzijdige focus op professionele activering. Anderzijds is men bezorgd over de koppeling aan het leefloon, de haalbaarheid van contractualisering bij de meest kwetsbaren en de sanctiemogelijkheden. Voorwaarde blijft ‘handelingsmogelijkheden verruimen en niet inperken’, kansen bieden en stimuleren van maatschappelijke participatie en het samenwerken aan ‘het recht op integratie’.

Een goed ondersteund (emotioneel en instrumenteel) aanbod op maat, bestaande uit collectieve of individuele modules, is in vele OCMW’s nog onvoldoende uitgebouwd om dit te kunnen garanderen. Het vraagt om extra investeringen en dus extra financiering, om de uitbouw van goede samenwerkingsverbanden met derden (maatwerkbedrijven, arbeidszorgprojecten, buurtwerk, vrijwilligersinitiatieven) en het opzetten van een vrijwilligersbeleid (met het voorzien van verzekering en vergoeding voor vrijwilligerswerk). Daarnaast waarschuwen de respondenten ook voor de koppeling aan sancties. Het schorsen van een minimuminkomen legt een zware hypotheek op de levenskwaliteit van maatschappelijk kwetsbare gezinnen. Gesuggereerd werd om te denken over ‘alternatieve sancties’, zoals het oproepen voor een hoorzitting, de eventuele schorsing van aanvullende steun, maar ook aan bijstellingen, beloningen, extra stimulansen (doorverwijzen naar meer gespecialiseerde diensten, een zoektocht naar vrijetijdsbesteding, de organisatie van cliënt-overleg als extra ondersteunende maatregelen).

In algemene zin erkent iedereen **het belang van het GPMI voor de min-25-jarigen**. Dit belang wordt onderstreept in pedagogische termen (jongeren hebben per definitie minder maturiteit en meer behoefte aan ondersteuning, ze bevinden zich op een scharniermoment in het leven) en in legitimerende termen, zeker bij studenten (de maatschappij biedt hun de mogelijkheid om te studeren, aan hen om te bewijzen dat ze het verdienen). Sommigen beschouwen deze verplichting echter als een ‘zinloze formaliteit’, vooral in het geval van studenten bij wie alles prima verloopt, die geen behoefte hebben aan extra omkadering om een zekere structuur te vinden.

We merken echter grote verschillen tussen OCMW's, op het vlak van criteria en voorwaarden. De Omzendbrief-Dupont van 2004, die onder meer stelt dat de student *“werkbereid moet zijn tijdens de periodes die met zijn studies verenigbaar zijn”*, is bijvoorbeeld vatbaar voor interpretatie. Sommige OCMW's maken het vinden van een studentenjob verplicht (met automatische schorsing van het leefloon gedurende 1 maand tijdens de vakantie), andere houden het bij een middelenverbintenis (verplicht een studentenjob zoeken, maar geen sancties). Er is ook variatie in het beleid op het vlak van studeren in het buitenland, niet slagen, een jaar overdoen, de studiekeuze, enzovoort.

Voor het **niet wettelijk verplichte doelpubliek**, de 25-plussers, stellen we vast dat de praktijken en meningen verdeeld zijn. In het kwantitatieve onderzoek gaf zo'n 40% van de respondenten aan dat het GPMI al gebruikt werd voor een ruimere doelgroep dan de min-25-jarigen (equivalent leefloon, daklozen, tewerkstelling, verslavingsproblematiek ...), en nog eens 40% was van mening dat een uitbreiding van de huidige doelgroep nuttig zou zijn. Uit de kwalitatieve interviews bleek de zeer uiteenlopende praktijken, gaande van een veralgemeend gebruik voor elke cliënt tot een beperkt of zelfs uitzonderlijk gebruik, geval per geval bekeken, met daartussenin gebruik dat vooral gericht is op bepaalde 'categorieën' van cliënten. Al lijkt een uitbreiding van de doelgroep in de praktijk nuttig, en is het soms al een feit, dan nog spreekt de meerderheid van de respondenten zich uit tegen het dwingende karakter van deze uitbreiding. Men laat liever de OCMW's en de maatschappelijk werkers zelf beslissen over het nut van het al dan niet opstellen van een GPMI voor bepaalde (categorieën) gebruikers. Bovendien heeft bij bepaalde 'gecategoriseerde' toepassingen van het GPMI (bv. in geval van verslaving) het contract geen betrekking op de toekenning van het leefloon. Met andere woorden, deze toepassingen staan los van de mogelijkheid om financiële sancties op te leggen.

Inzake sociale activering blijkt dat sommige OCMW's een eigen aanbod hebben uitgewerkt (groepen, workshops ...) en dat de meeste voorstander zijn van deelname op vrijwillige basis, meestal voor een beperkte groep gebruikers, soms intensief en op lange termijn. De diversiteit van het dienstenaanbod hangt eveneens af van de middelen van het lokale netwerk en van de samenwerkingsverbanden die OCMW's hebben met andere operatoren (op het vlak van alfabetisering, vorming, SPI, activiteiten ter bevordering van de sociale participatie), en in het geval van kleine OCMW's ook van de aanwezigheid van tussenpersonen en partnerschappen. De OCMW's die projecten rond sociale activering op touw zetten blijken overtuigd van het nut ervan voor de sociale integratie van de betrokken cliënten.

Uit de verschillende praktijken en uitspraken van respondenten vloeien verschillende argumenten voor en tegen de uitbreiding van het GPMI naar andere doelgroepen voort.

5.2.1.2 Argumenten pro:

- Elkeen heeft recht op of nood aan een begeleidingstraject: *“dezelfde rechten en plichten geven aan alle cliënten en voor iedereen een identieke opvolging verzekeren”*.
- Het GPMI garandeert dat de gebruikers geïnformeerd worden over hun rechten en verplichtingen, en iedereen moet er op dezelfde manier over ingelicht worden.
- Met het GPMI kan men soms een positieve beslissing bekomen voor bepaalde groepen gebruikers waar de raad in regel niet positief over zou beslissen.
- Met het GPMI zijn de OCMW's in staat —en verplicht— om extra aandacht te schenken aan de meest kwetsbare gebruikers, wat een oplossing kan zijn voor de paradox dat de gebruikers die het sterkst van de arbeidsmarkt vreemd zijn en die om billijkheidsredenen vrijgesteld zijn van de werkbereidheidsvereiste, soms minder begeleiding krijgen dan andere cliënten.
- Tot slot onderstrepen verscheidene respondenten nog een argument dat *in se* los staat van de sociale begeleiding van de gebruiker, namelijk de toenemende vraag van de beleidszijde om het maatschappelijk werk met de gebruiker en diens traject te legitimeren en te documenteren. Zowel op lokaal niveau, bij de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, als op overkoepelend beleidsniveau valt op dat men de ‘black box’ van het maatschappelijk werk wil openen (*“Maar wat gebeurt er daar concreet met die gebruiker?”*). Dan kan het nuttig zijn om te kunnen terugrijpen naar een GPMI waarin de nagestreefde doelstellingen voor sociale integratie en de opvolgingsacties opgelijst staan.

5.2.1.3 Argumenten contra:

- Vele respondenten pleiten ervoor om het GPMI niet als regel op te leggen, maar de vrijheid te laten aan de maatschappelijk werker om geval per geval uit te maken waar het GPMI nuttig kan zijn: *“Het is geen kwestie van doelgroepen, maar van individuele behoeften.”*
- Contractualisering blijkt vaak niet de gepaste manier van werken met de doelgroep die zo specifiek is voor het OCMW, vooral de meest kwetsbaren: *“De vraag is of het GPMI wel een nuttig instrument is, gelet op de doelgroep waar wij vandaag de dag vaak mee te maken krijgen.”*
- *“Het GPMI is niet nuttig op zich; er moet een vertrouwensrelatie opgebouwd worden. Dat vergt tijd, en het GPMI is een dwingende, tijdrovende formaliteit die frustrerend is voor zowel de medewerkers als de gebruikers.”*
- Meer nog dan druk en dwang is motivatie een motor voor verandering: *“Het is niet door de steun aan een contract te verbinden dat je betere resultaten zult bereiken: bij per-*

sonen bij wie alles vlot gaat, zou het ook vlot gaan zonder GPMI, en bij wie het stroef verloopt, biedt het GPMI geen meerwaarde.”

Op dat vlak is de voorlopige omzendbrief verspreid door de POD MI in juni 2015 een interessante ‘test’ geweest: er werden voorwaarden voor financiering van projecten rond sociale activering vastgelegd, evenals de verplichting tot het opstellen van een GPMI voor cliënten die een traject van sociale activering volgen. Voor sommige OCMW's vormde dit geen probleem, vooral als ze toch al voor elke cliënt een GPMI opmaakten; andere OCMW's beschouwden deze voorwaarden als een contraproductieve beperking (voor de OCMW's en voor de gebruikers). Sommige bevroegde OCMW's waren al plannen aan het smeden om deze voorwaarden te omzeilen en louter *pro forma* in orde te zijn (door de gebruikers in kwestie een ‘standaard-GPMI’ te laten ondertekenen).

De respondenten die begeleiding boden aan de meest kwetsbaren benadrukten het belang van het ‘voorbereidend werk’ van de maatschappelijk werkers. Iedereen is het erover eens dat de creatie van een veilige, vertrouwelijke sfeer niet alleen een kwestie is van respect voor de mensen, maar dat het ook doeltreffender is met het oog op herintegratie. Dwingend optreden en druk zetten door sancties blijkt een maat voor niets in deze herintegratieprocessen, zeker wanneer het minimuminkomen waar deze mensen afhankelijk van zijn op het spel wordt gezet. Voldoen aan hun levensbehoeften, crisisbeheer, en de mensen de kans geven zich te stabiliseren, zijn stuk voor stuk absolute basisvoorwaarden voor een succesvol herintegratietraject.

5.2.1.4 Koppeling met werkbereidheid en vrijstelling om billijkheidsredenen

Het lijkt erop dat het concept werkbereidheid de kern van het probleem vormt, en de oorzaak is van de uiteenlopende interpretaties van het GPMI. Nog voordat we kijken naar doelpublieken of modaliteiten, moeten we eerst helder krijgen wat het statuut en de rol van het GPMI is ten opzichte van deze bereidheid. Wat wordt er bedoeld met ‘werkbereidheid’, en hoe verhoudt dit zich tot de ontvankelijke billijkheidsredenen voor een vrijstelling.

Eerst en vooral is dit een binair concept: ofwel stelt men zich ter beschikking van de arbeidsmarkt, ofwel is men vrijgesteld om gezondheids- of billijkheidsredenen. Sinds de invoering van het GPMI voor studenten, en recenter nog het concept sociale activering, wordt dit concept nog ruimer geïnterpreteerd:

“Studeren, een vaak ingeroepen billijkheidsreden, wordt zeer uiteenlopend geïnterpreteerd in het kader van de wet op een bestaansminimum [...]. Sinds de aanpassing van de wet in 2002 vermeldt de tekst expliciet —tenminste voor min-25-

jarigen— dat het volgen van een studie met voltijds leerplan “met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven” een geldige billijkheidsreden is die de rechthebbende vrijstelt van de werkbereidheidsvereiste (artikel 11, §2, a). [...] wanneer het OCMW zich hierop baseert om een leefloon toe te kennen aan een student, is het opstellen van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie verplicht. Het besluit ter uitvoering van de wet van 26 mei 2002 legt de voorwaarden vast waar een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie voor studenten aan moet voldoen. Deze uitzonderingsregeling met principiële verplichting om werk te zoeken biedt vandaag de mogelijkheid aan OCMW's om kansarme studenten te hulp te komen. [...] Toch dient hierbij opgemerkt dat de wetgever in 2002 de gelegenheid niet te baat heeft genomen om de knoop door te hakken over enkele controversiële punten in de rechtspraak met betrekking tot deze situatie, namelijk in hoeverre de leefloontrekkers zelf vrij hun studierichting mogen kiezen, hoe vaak ze mogen zakken, en in hoeverre het OCMW gemachtigd is om ze te verzoeken —of te verplichten— om na de lessen te gaan werken. Om deze relatieve onzekerheid weg te nemen, heeft men in de rechtspraak de mogelijkheid om studies aan te vatten of te hervatten om billijkheidsredenen verbonden aan drie voorwaarden, die in 2004 deels geformaliseerd werden in een omzendbrief van de minister van Maatschappelijke Integratie.

- i. Ten eerste moet de studie, zoals tegenwoordig ook uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in de wet, van die aard zijn dat ze de inschakelingskansen in het beroepsleven van de persoon in kwestie daadwerkelijk verhoogt. [...]
- ii. Ten tweede moet de student kunnen aantonen concreet geschikt te zijn om de als billijkheidsreden ingeroepen studie tot een goed einde te brengen. [...]
- iii. Tot slot wordt vaak benadrukt dat de vrijstelling van de werkbereidheidsvereiste niet totaal is, en op basis hiervan wordt vaak toch een minimale beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt geëist van de student, voor zover die compatibel is met diens curriculum en examenrooster.” (Mormont & Dumont, 2015).

Door de invoering en benutting van projecten rond sociale activering bij OCMW's en de POD Maatschappelijke Integratie is het debat nog verder opengetrokken, nu er ook erkenning is voor de legitimiteit en het nut van activiteiten die niet rechtstreeks gericht zijn op arbeid en tewerkstelling, maar ruimere doelen beogen, zoals integratie en sociale participatie, persoonlijke ontwikkeling en burgerschap.

Tegenwoordig, zo menen de bevroegde experts, is het contract —conform de bedoeling van de wetgever— bestemd om het uiteindelijk vrij vage en voor interpretatie vatbare concept werkbereidheid te verduidelijken. Het is dus onrechtstreeks,

maar automatisch gekoppeld aan de voorwaarden voor toekenning van het leefloon.

Voorts menen diezelfde experts dat deze huidige toestand problematisch is, omdat die tot uitsluiting kan leiden, aangezien:

- de vrijstellingscriteria niet bekend genoeg en niet transparant genoeg zijn;
- het juridisch mogelijk en wettelijk is om zo'n GPMI toch af te sluiten met doelgroepen die vrijgesteld zijn van werkbereidheid;
- de rechtbanken het niet gewoon zijn om te beslissen over de inhoud van de contracten en over het eventuele disproportionele of onrealistische karakter ervan.

Dat betekent dat de OCMW's *de facto* de macht hebben om willekeurig een onbeperkt aantal voorwaarden, redelijk of niet, te koppelen aan de toekenning van het leefloon.

Om dit misverstand weg te werken, kan het GPMI in de toekomst twee richtingen uitgaan:

- ofwel preciseert het de voorwaarde van werkbereidheid, waardoor het dus een van de voorwaarden voor toekenning is, en waarbij vrijstelling voor het ene ook automatisch vrijstelling voor het andere betekent;
- ofwel staat het volledig los van de werkbereidheid en dus van de voorwaarden voor toekenning van het leefloon.

5.2.1.5 3 scenario's:

Op basis van de bevindingen uit deze studie distileren we drie mogelijke scenario's. In eerste instantie schetsen we de verschillende theoretisch mogelijke scenario's, met argumenten pro en contra.

a) Veralgemening naar alle gebruikers

In het **eerste scenario** wordt het **GPMI veralgemeend naar alle gebruikers die een (equivalent) leefloon krijgen**, zoals nu reeds gebeurt in sommige OCMW's (zowel kleine als middelgrote en zelfs sommige grote OCMW's).

Toch dient opgemerkt dat een meerderheid (60%) van de respondenten van de kwantitatieve enquête geen voorstander is van een uitbreiding van het GPMI, en dat 72% van mening is dat dit een zware administratieve last met zich mee zou brengen.

Uit de analyse van de praktijk blijkt dat **het scenario van een veralgemeend GPMI** voor alle gebruikers alleen relevant en nuttig is als aan **verscheidene voorwaarden** wordt voldaan:

1. **Een onderhandeld GPMI op maat:** *Op voorwaarde dat het GPMI wordt uitgevoerd in een dynamiek van ‘persoonsgerichte’ en ‘oplossingsgerichte’ sociale begeleiding. Een GPMI opstellen is nuttig als het toegesneden is op maat van de cliënt en zijn situatie, rekening houdend met zijn krachten, mogelijkheden en beperkingen; als de doelstellingen en afspraken in een eenvoudige en begrijpbare taal omschreven zijn; als het een samenwerkingsinstrument is, waarmee transparant naar derden gecommuniceerd kan worden en verantwoordelijkheden/taakafspraken verduidelijkt worden; als er ruimte is om te mogen ‘mislukken’ en voor bijsturing, en als het ervoor zorgt dat men kort op de bal kan spelen.*
2. **Een GPMI uitgevoerd in goede professionele omstandigheden** *Het is noodzakelijk dat het GPMI wordt gebruikt door een maatschappelijk werker die methoden beheerst en inzet op de hulpverleningsrelatie, gericht op de ontwikkeling van het potentieel van kwetsbare mensen. Dat betekent ook dat er voldoende voorbereidingstijd moet zijn om de situatie, het project van de cliënt, zijn capaciteiten en zijn integratiemogelijkheden goed te doorgronden. Bovendien is er een organisatorische structuur en cultuur voor nodig die samenwerking en overleg tussen de maatschappelijk werkers bevordert (vooral tussen eerste- en tweedelijnsmedewerkers, tussen de Algemene Sociale Dienst en gespecialiseerde diensten), maar eveneens tussen het team maatschappelijk werkers en de beleidsmedewerkers (Voorzitter, Raad voor Maatschappelijk Welzijn), zodat men in team werkt, in de lijn van de lokale politieke impulsen;*
3. **Een GPMI gekoppeld aan een ‘in 360 graden’ uitgewerkt dienstenaanbod.** *Bij een veralgemening van het GPMI naar alle gebruikers —inclusief wie vrijgesteld is om billijkheidsredenen— is het nodig:*
 - a. *dat men het begrip ‘werkbaarheid’ niet in strikte zin interpreteert, maar ruimer, als ‘bereidheid tot sociale integratie’, om zo de meest kwetsbaren in te sluiten en de dimensie van sociale activering erbij te betrekken. Men mag dus niet louter vertrekken vanuit het perspectief van professionele inschakeling en activering, zoals dat gehanteerd wordt door de arbeidsbemiddelingsdiensten (VDAB, FOREM, ACTIRIS, ONEM), want dat is uiteraard hun missie;*
 - b. *dat het OCMW en zijn partners daadwerkelijk in staat zijn een brede waaier van begeleiding en diensten aan te bieden, om te kunnen inspelen op de vele verschillende situaties en integratiebehoefte van gebruikers: sociale participatie, therapeutische begeleiding, vorming, sociale activering, SPI-traject ...*
4. **Een GPMI afgestemd op de procedures en instrumenten van het OCMW.** *Een van de struikelblokken is dat het GPMI extra administratief werk met*

zich meebrengt, bovenop de bestaande procedures die in de OCMW's in gebruik zijn. Om te beginnen is het tijdrovend: het moet uitgewerkt en ondertekend worden met de cliënt, en later moet er opvolging gebeuren, met evaluaties en eventuele sanctieprocedures. Dit komt bovenop de reeds zware werklast van de maatschappelijk werkers en bezorgt hun meer rapportagewerk (driemaandelijke evaluatieverslagen schrijven, de evaluatie presenteren aan het SCSD, handtekeningen verzamelen ...). Bovendien zorgt het GPMI soms voor 'dubbel werk', want er bestaan al bepaalde andere documenten waarin het traject van de gebruiker wordt uitgestippeld: het sociaal dossier, het 'begeleidingsplan', enzovoort. Het brengt ook extra rapportagewerk met zich mee, want het gebruik ervan blijft niet beperkt tot 'doen', men moet ook zeggen en formaliseren wat men doet, volgens een bepaalde procedure. Als het GPMI echter geïntegreerd is in en aansluit bij de procedures en instrumenten —ook computerprogramma's— gebruikt in het OCMW, is het een minder zware last en vormt het een vector voor de begeleiding van de gebruikers tijdens hun hele traject.

Het gaat hier uiteraard om 4 optimale en ideale situaties. Er zijn OCMW's die aantonen dat dit scenario mogelijk is in bepaalde contexten, zoals het eerste OCMW (in Wallonië) voorgesteld (casestudy 1) in de kwalitatieve analyse. Vele OCMW's werpen echter terecht tegen: *“Dat zou ideaal zijn, maar helaas is dat niet de realiteit.”*

De kwalitatieve analyse lijkt erop te wijzen dat het veralgemeende gebruik van het GPMI als instrument voor sociale begeleiding (en niet louter als formaliteit) mogelijk is in bepaalde OCMW's

- *van middelgrote omvang,*
- *met een beperkt aantal hulpvragers, zodat men ze van nabij kan opvolgen en er een vertrouwensrelatie mee kan opbouwen,*
- *met een voldoende ruim dienstenaanbod, dankzij financiering (van regionale of Europese fondsen) en lokale partnerschappen.*

In andere contexten is deze positieve veralgemening echter niet realistisch.

Het **scenario van een veralgemening** van het GPMI naar alle gebruikers kan nuttig zijn, maar draagt ook **meerdere risico's** in zich.

Het **eerste risico** is dat de veralgemening naar alle gebruikers kan leiden tot een **gestandaardiseerde en bureaucratische behandeling** van alle gebruikers, zonder ruimte voor persoonlijke begeleiding op maat. Alle gebruikers tekenen dan wel een 'GPMI', maar dat zou slechts louter formeel afgestemd zijn op hun behoeften op het vlak van sociale integratie. Gelet op het gebrek aan middelen en programma's voor sociale integratie die de OCMW's en hun partners werkelijk kunnen aanbieden aan hun gebruikers, kan het gevolg in vele OCMW's zijn dat men puur

formele en fictieve GPMI's opstelt, of dat men GPMI's voorstelt die niet aangepast zijn aan de situatie en de behoeften van de gebruikers, noch aan de mogelijkheden van de specifieke context.

Het **tweede risico** van de veralgemening van het GPMI, in zijn huidige vorm en gelet op de uiteenlopende filosofieën, beleidslijnen en praktijken die de 589 Belgische OCMW's eropna houden, is dat **de deur zo wordt opengezet naar arbitraire, willekeurige praktijken van de OCMW's jegens hun gebruikers, onderhevig aan de plaatselijke politieke impulsen.**

De geschiedenis van de OCMW's getuigt weliswaar van een overgang van arbitraire begeleiding geval per geval —zoals in de tijd van de COO's (Commissies voor Openbare Onderstand), de voorlopers van de OCMW's tussen 1925 en 1975— naar de erkenning van sociale rechten (*Artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn: "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid"*), maar **het risico van de veralgemening van het GPMI is dat er weer lokale en subjectieve interpretaties komen van het recht op maatschappelijke integratie**, met grotere ongelijkheid tot gevolg bij de toekenning en het behoud van het leefloon.

De steeds evoluerende sociale situaties en veranderende beleidslijnen op het vlak van sociale zekerheid (met beperkingen van de werkloosheidsuitkering voor steeds meer mensen — ingetrokken recht, degressiviteit, voorwaarden voor toegang en behoud gekoppeld aan de integratieuitkering) hebben geleid tot een sterk toegenomen aantal hulpvragers, en dan bestaat het risico dat een veralgemeende individualisering van de voorwaarden voor toekenning en behoud van het leefloon via het GPMI **in sommige gevallen verwordt tot een instrument dat de kansarmoede juist verhoogt, en mensen uitsluit van wat in ons sociale systeem het 'laatste vangnet' is.** De overgrote meerderheid van de OCMW's en maatschappelijk werkers vertrekt dan wel vanuit een perspectief van sociale integratie, maar het onderzoek gevoerd bij de OCMW's toont aan dat het ook nodig is om het risico te vermijden dat het GPMI gebruikt wordt als instrument voor sociale uitsluiting.

b) Thematische uitbreiding van het GPMI

Het tweede scenario betreft een **thematische uitbreiding van het GPMI naar het doel van sociale activering.** Naast de GPMI's gericht op studies, vorming en arbeid die in de meeste OCMW's al in gebruik zijn, zou dit aanleiding geven tot een nieuw specifiek GPMI gericht op sociale activering.

Een GPMI sociale activering dat opvolging op verschillende vlakken en domeinen verzekert en extra ondersteuning en begeleiding biedt, via de extra financiering die eraan gekoppeld wordt. Thema's of levensdomeinen waarrond zulke GPMI's opgesteld kunnen worden, zijn huisvesting (dakloosheid, energiefacturen en woonbegeleiding), budgetbeheer, gezondheid (verslavingsproblematiek, psychische of psychiatrische problematieken), Opvoedingsondersteuning, het uitbouwen van zinvolle vrijetijdsbesteding, en vrijwilligerswerk (mits begeleid en onder statuut van vrijwilliger).

In het kader van socio-professionele activering blijkt het GPMI als begeleidingsinstrument zijn nut te hebben. Het kan dan ook (verder) ingezet worden in het kader van opleiding en arbeidstrajectbegeleiding – met het oog op professionele inschakeling - bij een doelgroep ruimer dan de min-25-jarigen.

Een minderheid van de OCMW's die deelnamen aan het onderzoek (40%) gebruikt het GPMI soms al met het oog op sociale activering, en iets minder dan een kwart van de respondenten (23%) staat positief tegenover een uitbreiding van het GPMI naar het doel van sociale activering.

Tegelijkertijd heeft het kwalitatieve onderzoek bij de OCMW's aangetoond dat het bovenal **nuttig en noodzakelijk** is om een **aanbod op vlak van sociale activering uit te werken voor de gebruikers die het sterkst vervreemd zijn van de arbeidsmarkt**. Dit aanbod rond sociale activering kan verschillende verschijningsvormen aannemen (individuele begeleiding, deelname aan groepsactiviteiten rond socialisatie en burgerschap, alfabetisering en voorbereidende vorming, culturele en sportieve activiteiten, therapeutische activiteiten met het oog op persoonlijke ontplooiing ...). In OCMW's waar al projecten lopen rond sociale activering en/of insluiting, worden deze projecten overigens **zeer positief geëvalueerd**, maar er wordt wel opgemerkt dat er doorgaans slechts een **beperkt aantal gebruikers** bij betrokken is, terwijl ze **erg arbeidsintensief zijn op het vlak van maatschappelijk werk en begeleiding**.

Daarentegen waren de meeste respondenten duidelijk **terughoudend of zelfs gekant tegen een verplicht gebruik van het GPMI voor alle gebruikers van diensten rond sociale activering**.

Naast de redenen die te maken hebben met extra administratief werk en een gebrek aan middelen, is het belangrijkste aangehaalde argument dat het **onrealistisch en contraproductief is om een formeel contract op te stellen met verplichtingen en met de mogelijkheid tot sancties** bij de begeleiding van de

meest kwetsbare groepen (risico op oneigenlijk, contraproductief gebruik van het GPMI).

Vanuit **juridisch** oogpunt stellen experts zich de vraag of de meest kwetsbaren (verslavingsproblematiek, ongeletterdheid, psychische aandoeningen ...) **wel in de mogelijkheid verkeren om een contract af te sluiten**, zeker als dat bindend is en gekoppeld is aan mogelijke sancties.

Met andere woorden, voor de meest kwetsbare burgers kan het GPMI alleen een begeleidingsinstrument zijn (gepersonaliseerd, flexibel en aanpasbaar) in het sociaal werk, terwijl de koppeling aan het verkrijgen of het behoud van een leefloon moeilijker ligt.

De **vier pijlers** uitgezet in scenario 1 voor een veralgemeend GPMI —te weten (1) een onderhandeld GPMI op maat (2) een GPMI uitgevoerd in goede professionele omstandigheden (3) een GPMI gekoppeld aan een ‘in 360 graden’ uitgewerkt dienstenaanbod en (4) een GPMI afgestemd op de procedures en instrumenten van het OCMW— **gelden des te meer in het geval dat het GPMI zou worden uitgebreid met sociale activering als doelstelling.**

Indien het GPMI wordt uitgebreid naar het doel van sociale activering, moet er aan twee noodzakelijke voorwaarden worden voldaan:

1 – **De inhoud van het GPMI moet losgekoppeld worden van de procedure voor toekenning van het (equivalent) leefloon en van de mogelijkheid tot sancties.** Opdat het GPMI werkelijk een instrument zou zijn voor de sociale begeleiding van gebruikers, moet ervoor gezorgd worden dat het geen bedreiging vormt en niet als een zwaard van Damocles boven het hoofd van de meest kwetsbare gebruikers hangt. Het gaat hier immers om gebruikers die vrijgesteld zijn van de werkbereidheidsvereiste om gezondheids- of billijkheidsredenen, maar toch recht hebben op maatschappelijke integratie en op een (equivalent) leefloon.

Hier moeten we het onderscheid maken tussen **het aanmaken van een GPMI**, dat eventueel verplicht kan worden, en **de eigenlijke inhoud ervan**, met duidelijke omschrijving van de doelstellingen en de te ondernemen acties met het oog op sociale integratie (en indien mogelijk ook professionele inschakeling). Deze doelstellingen en acties moeten op gelijke morele voet vastgelegd kunnen worden, en aanpasbaar zijn naarmate de situatie evolueert.

2 – **De tweede voorwaarde betreft de middelen waarover OCMW's en maatschappelijk werkers daadwerkelijk beschikken om voor een intensieve**

begeleiding te zorgen en stappen naar sociale activering te zetten, en dus de financiering van acties rond sociale activering. De kwaliteit van de begeleiding geboden door OCMW's zal niet verhogen puur door het GPMI verplicht te maken; ze krijgen er dan gewoon een extra procedure bij die ze moeten volgen. **Als de oprichting van een 'GPMI sociale activering' echter gekoppeld wordt aan extra financiering voor de OCMW's, kan dit een stimulans zijn als middelen worden aangereikt waarmee zowel het OCMW als de gebruiker zich kan engageren met concrete vooruitzichten in het vizier.**

Concreet kan een 'GPMI sociale activering' betrekking hebben op de volgende doelstellingen en acties (niet-exhaustieve lijst):

- *Huisvesting: daklozen; Begeleiding rond onbetaalde energiefacturen; Begeleid wonen; Aanvraag referentie-adressen*
- *Budgetbeheer*
- *Gezondheid: verslaafden, psychische of psychiatrische problematieken*
- *Ondersteuning van de zorg voor kinderen*
- *Zinnvolle vrijetijdsbesteding uitbouwen – vorming*
- *Vrijwilligerswerk (goed begeleid en in statuut van vrijwilliger);*
- *Etc...*

c) Gebruik van GPMI « van geval tot geval »

Het derde scenario beschrijft het gebruik van het GPMI van geval tot geval. Dit komt overeen met de werkelijke praktijk in talloze OCMW's waar de maatschappelijk werkers naar eigen goeddunken —maar wel na goedkeuring van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn— een GPMI aanmaken als ze van oordeel zijn dat het in specifieke situaties een nuttig instrument kan zijn ter ondersteuning van cliënten die aangepaste begeleiding nodig hebben, of bij wie afspraken maken moeilijk loopt, of die weigeren mee te werken.

Het dwingende, verplichte karakter van het GPMI is precies wat het zo administratief omslachtig maakt: “de verplichting brengt veel formaliteiten met zich mee, het formele aspect krijgt de overhand”. Sommigen pleiten dan ook tegen deze verplichting, zodat OCMW's en maatschappelijk werkers zelf kunnen beslissen om op een gegeven moment een contract af te sluiten, als de situatie erom vraagt. Ze hameren in dit geval ook op het belang van een objectieve en formele schriftelijke weerslag van deze maatregel. Voor jongeren en voor cliënten die extra begeleiding nodig hebben in de strijd tegen sociaal isolement en voor de ondersteuning van maatschappelijke participatie, kan een GPMI aan de opgezette begeleiding gekoppeld worden. Voor deze intensievere begeleiding wordt een OCMW dan ook extra vergoed.

5.2.1.6 Voorstel expertcommissie:

De bevindingen uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse werden voorgelegd aan een expertcommissie, samengesteld uit OCMW's, academici, arbeidsrechters, en vertegenwoordigers van armoede-organisaties. Uit dit gesprek kwam de volgende procedure als de meest ideale naar voor:

Elke OCMW-cliënt heeft bij de aanvraag van een leefloon recht op duidelijke informatie over zijn rechten en plichten. Het is in die zin aangewezen dat elke cliënt bij de start van een begeleiding door een maatschappelijk werker een kort, duidelijk document ondertekent, waarin opgenomen wordt dat hij/zij recht heeft op een begeleidingstraject.

Met elke cliënt wordt vervolgens, in samenspraak, een begeleidingsplan opge maakt, dat opgenomen wordt in een 'cliëntopvolgsysteem'. Voor jongeren en voor cliënten die extra begeleiding nodig hebben in de strijd tegen sociaal isolement en voor de ondersteuning van maatschappelijke participatie, kan daar een GPMI aan gekoppeld worden. Voor deze meer intensieve begeleiding wordt een OCMW dan ook extra vergoed. Voorwaarde is dat de positie van de cliënt versterkt wordt door wederkerigheid te garanderen, dat er voldoende aanbod op maat kan voorzien worden, dat het als een dynamisch, bijstuurbaar instrument gehanteerd wordt en dat er op een weloverwogen, voorzichtige en transparante manier met sancties wordt omgesprongen. De OCMW-hulpverlening blijft een laatste vangnet, dat mensen bijkomende kansen op integratie en niemand opgeeft. Belangrijk is dat de lokale autonomie van de OCMW's in de toepassing gegarandeerd blijft, dat maatschappelijk werkers hun discretionaire ruimte hanteren in hun engagement om op maat van de meest kwetsbare burgers integratiekansen te voorzien, dat niemand opgegeven wordt en dat maatschappelijk werkers voldoende methodisch ondersteund worden. Dit laat een thematische uitbreiding van het gebruik van het GPMI toe, zodat er ook meer werk gemaakt wordt van een passende en kwaliteitsvol ondersteunde sociale activering en vraagt administratieve vereenvoudiging, zodat het ook zonder veel administratieve belasting als een echt begeleidingsinstrument kan gehanteerd worden.

5.2.2 Voorstellen tot administratieve vereenvoudiging

Het GPMI wordt beschouwd als een administratieve last op verschillende vlakken.

Om te beginnen is het tijdrovend: het moet uitgewerkt en ondertekend worden met de cliënt, en later moet er opvolging gebeuren, met evaluaties en eventuele

sanctieprocedures. Dit komt bovenop de reeds zware werklast van de maatschappelijk werkers en bezorgt hun meer rapportagewerk (driemaandelijks evaluatieverslagen schrijven, de evaluatie presenteren aan het SCSD, handtekeningen verzamelen ...).

Bovendien zorgt het GPMI soms voor ‘dubbel werk’, want er bestaan al bepaalde andere documenten waarin het traject van de gebruiker wordt uitgestippeld: het sociaal dossier, het ‘begeleidingsplan’, enzovoort. Het brengt ook extra rapportagewerk met zich mee, want het gebruik ervan blijft niet beperkt tot ‘doen’, men moet ook zeggen en formaliseren wat men doet, volgens een bepaalde procedure. Vandaar het pleidooi om in het GPMI ‘slimme verbindingen’ te maken, met name: inpassen in het cliëntopvolgingsstelsel, zoveel mogelijk aansluiten bij de dagelijkse werking en wijzigingen aanbrengen in de manier van evalueren.

Het instrument wordt omschreven als “niet flexibel genoeg”. De situaties zijn dynamisch en kunnen snel veranderen, en de medewerkers willen kort op de bal spelen, en projecten en doelstellingen kunnen bijsturen in functie van veranderingen in de situatie, zonder vast te hangen aan een al te rigide GPMI. De driemaandelijks evaluatieprocedure vindt men ook niet soepel genoeg en niet aangepast aan de realiteit van de opvolging, vooral wat de timing betreft. Studenten hebben niets nieuws te vertellen als ze nog geen nieuw rapport hebben gekregen, en de evaluaties moeten meestal ingepland worden tussen twee examenperiodes. Dat lijkt weinig zinvol te zijn als er intussen niets verandert in de sociale situatie. De evaluatie om de drie maanden ervaren velen als geforceerd: de vooraf bepaalde timing ligt niet in lijn met de veranderende behoeften of de leefwereld van de cliënt. Aan het begin van een GPMI zou er vaker geëvalueerd moeten worden dan later. Idealiter worden doelstellingen samen bepaald en acties daaraan gekoppeld, voortbouwend op de reeds aanwezige motivatie van de cliënt, maar tegelijkertijd werkend aan die motivatie door realistische en haalbare stappen in te lassen zodat de betrokkene regelmatig een ‘succeservaring’ heeft. Dat vraagt dan weer een op regelmatige basis terugblikken en vooruitdenken.

Het is bijgevolg nodig om het instrument te vereenvoudigen en beter in te kapselen in de procedures en instrumenten die al in gebruik zijn bij de OCMW's.

5.2.2.1 Via info in cliëntopvolgsysteem

Men moet het GPMI beter doen aansluiten bij de bestaande praktijken en instrumenten, en dan vooral ook op vlak van ICT. De OCMW's maken vandaag de dag al vaak gebruik van ICT-toepassingen om dossiergegevens op te stellen en bij te houden. Zo getuigt Ine Bogemans, hoofdmaatschappelijk assistent van Team Ac-

tivering van OCMW Mechelen op de website van CIPAL over het door hen ontwikkelde NeptunusWeb:

“Een van de grootste pluspunten van de module is dat je stap voor stap kan bijhouden wat er met je cliënt gebeurt. Ieder gesprek en iedere stap worden genoteerd en zo kan je ook altijd terugvinden welke afspraken er gemaakt werden en wat reeds uitgevoerd werd. Uiteindelijk werpt dit ook zijn vruchten af wanneer er zaken aangetoond moeten worden, bijvoorbeeld voor subsidies of voor het jaarverslag. Alles rolt er bij wijze van spreken uit, op voorwaarde dat je alles zelf goed ingeput hebt.”(CIPAL, 2011)

Maatschappelijk werkers pleiten voor slimme verbindingen. Koppel de opmaak van het GPMI aan het algemeen registratiesysteem. Als daarin doelen en afgesproken acties worden opgenomen en geëvalueerd, zou er de mogelijkheid moeten bestaan om op een eenvoudige manier een selectie van informatie te maken, die opgenomen wordt in een duidelijk geformuleerd en leesbaar GPMI-document. In enkele OCMW's wordt er reeds geëxperimenteerd met dergelijke geïntegreerde systemen. Kennisdeling en uitwisseling van instrumenten zou welkom zijn.

5.2.2.2 Opvolging van acties in dossier aanwezig

Nog steeds in het kader van de afstemming van het GPMI op bestaande instrumenten en praktijken, zonder extra redundantie, wijst een expert op de wettelijke bepaling die OCMW's in theorie verplicht om alle sociale onderzoeken en stappen in het dossier ook te laten ondertekenen door de cliënt. In de praktijk wordt deze wettelijke bepaling echter niet toegepast. Aangezien het juist een nuttige eigenschap is van het contract dat rechten en plichten verduidelijkt worden, kan men overwegen om het hele begeleidingsplan te laten ondertekenen door de rechthebbende. Die zou dan alle gegevens en stappen in het sociaal onderzoek en in zijn of haar dossier formeel kunnen bevestigen. In zekere zin is dit een 'fusie' van het GPMI en het formele aspect ervan met de opvolgingsinstrumenten gebruikt door de maatschappelijk werkers, zonder dubbel werk of dubbele rapportage.

5.2.2.3 Bij evaluatie

Een GPMI opmaken heeft het ontegensprekelijke voordeel dat gemaakte afspraken 'visueel' worden, want zwart op wit op papier gezet en officieel ondertekend. Zo hebben beide partijen, op momenten dat terug-en vooruitgekeken wordt, een basis om het evaluatiegesprek te starten. Voorwaarde is dat hulpverleners voldoende tijd kunnen investeren in de opvolgingsgesprekken

a) Een annex toevoegen ipv een nieuw GPMI opmaken.

Naargelang de evolutie en de evaluatie van de opvolging kan men, zoals sommige OCMW's al doen, een annex toevoegen (bijwerken van het draaiboek en het begeleidingsplan) in plaats van een nieuw GPMI op te stellen. “Het GPMI minder formeel maken, zodat er niet voortdurend rapporten geschreven moeten worden, maar dat het volstaat om een draaiboek toe te voegen.”

Een eerste mogelijke tijdswinst zit hem in het hanteren van een beknopt evaluatietypeformulier dat toegevoegd wordt aan het oorspronkelijke GPMI. Een praktijk die we weliswaar reeds in een aantal OCMW's aangetroffen hebben, maar zeker niet in allemaal.

b) Driemaandelijkse evaluatie aanpassen

De schriftelijke neerslag van de driemaandelijkse evaluatie blijkt ook te tijdrovend. De intentie van de wetgever was om op regelmatige wijze begeleidende gesprekken in te plannen. Die regelmatige evaluatie blijkt in de praktijk van de OCMW's veelal verzekerd. Het resultaat ervan wordt vaak geregistreerd in het cliëntopvolgingssysteem. Alleen schiet het extra-werk van dit in een afzonderlijk evaluatieverslag bij het GPMI er soms bij in. Die schriftelijke neerslag van de evaluatie van de evoluties van de cliënt beperken tot elke zes maanden, lijkt de meeste sociaal werkers meer wenselijk en haalbaar. In algemene zin zijn de maatschappelijk werkers vragende partij voor meer flexibiliteit bij het plannen van afspraken met cliënten. Op die manier kan men de evaluatiemomenten van studenten laten samenvallen met de examenperiodes (2 keer per academiejaar).

c) Aanpassing van de inhoud en de vorm

Wanneer er geen noemenswaardige wijzigingen zijn in de situatie van betrokkene en alles goed verloopt, zou een mondelinge evaluatie moeten volstaan, zonder schriftelijk verslag. Een vaak gehoorde suggestie was om evaluaties op afstand mogelijk te maken, via e-mail of telefoon.

5.2.2.4 Wettelijke procedures aanpassen

Wat in de drie luiken van het onderzoek sterk tot uitdrukking komt, is de nood aan administratieve vereenvoudiging. Veel maatschappelijk werkers ervaren het volgen van de GPMI-procedure als een te zware administratieve belasting vanuit de wettelijke verplichtingen (72% van de respondenten). De schriftelijke overeenkomst moet verplicht een aantal zaken bevatten zoals de handtekening van – minstens - het OCMW en de betrokkene, de naam van de sociaal werker en diens vervanger, minstens eenmaal per trimester moet een evaluatie plaatsvinden, en . op

initiatief van de verantwoordelijke van de sociale dienst, maakt het centrum ten minste eens per jaar een globale evaluatie van de resultaten van de GPMI.

De sector blijkt geen vragende partij om wijziging in aan te brengen in de wettelijke voorwaarde rond handtekenen. Wel zijn sociaal werkers en hun diensthoofden vragende partij om de evaluaties aan te passen (cfr supra), en de termijn waarbinnen het GPMI moet opgemaakt worden te versoepelen. Voor de opmaak van een GPMI vraagt men een periode van 3 maanden na het instellen van het leefloon. Op die manier is er ruimte voor die aftastingsperiode en kan er in overleg gewerkt worden naar het opmaken van haalbare doelen en het voorstellen van een gefaseerde aanpak met acties daarvoor. De stabiliteit en rust die er in een gezin komt als er een regelmatig inkomen voorzien is en de ontkoppeling van de instelling van het leefloon, geeft een gemotiveerde opstart van een realistisch begeleidingsplan meer kansen. Omdat de begeleiding start bij de onderhandeling over een begeleidingsplan, wordt er gevraagd om de extra financiering met terugwerkende kracht te voorzien zodat ook de opmaak van het begeleidingsplan mee wordt gefinancierd. Dit zal de druk wegnemen om het zo snel mogelijk in te dienen, vaak nog gekoppeld aan de instelling van het leefloon.

5.2.2.5 Kies voor aan sociaal werk aangepaste monitoring

Een vierde onderzoeksvraag bij de aanvang van dit onderzoek was: ‘Hoe kunnen we de resultaten van dit begeleidingsproces –via een GPMI- monitoren op een voor maatschappelijk werkers haalbare manier?’ Die monitoring bleek één van de 10 functies te zijn die het GPMI vervult. Gezien de zeer diverse praktijken op het terrein en de lokale eigenheden, heeft dit onderzoek onvoldoende materiaal opgeleverd om daar sluitende uitspraken over te doen of zinvolle suggesties rond te verwoorden.

Wel willen, we in dit verband wijzen op een recent ontwikkeld monitoringsinstrument dat zijn nut heeft in het kader van de OCMW-werking, en sociale activering in het bijzonder: de empowermentmeting (Depauw & Driessens, 2013; Depauw & van Dop, 2015). De empowermentmeetschaal is een wetenschappelijk onderbouwde meetschaal, opgemaakt in dialoog met sociaal werkers van OCMW’s en mensen in armoede, op basis van eerder valide en betrouwbaar bevonden meetschalen. In sociaal werk neemt het begrip empowerment een centrale plaats in. We zien de populariteit van het begrip zienderogen toenemen. Met die toenemende populariteit gaat vaak een vervaging van het concept gepaard (Depauw & Driessens, 2013; Steenssens & Van Regenmortel, 2013, 2014). Deze schaal hanteert de in Vlaanderen breed aanvaarde definitie van empowerment Van

Regenmortel (2002, pp. 75-76) als: “een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.” Deze definitie gaat uit van sociaal-ecologische empowermentbenadering. Kort gezegd komt deze benadering er op neer dat armoede ontstaat door een –structureel- ongelijke verdeling van mogelijkheden en toegang tot bronnen. Daarnaast erkent deze empowermentbenadering ook het actorschap of het actief bemiddelend vermogen van mensen om in alle omstandigheden, ook beperkende, doelen na te streven en controle te hebben of krijgen over gebeurtenissen (Steenssens & Van Regenmortel, 2014). De meet-schaal vertaalt empowerment praktisch en concreet naar de hulpverleningspraktijk. Het meet de evolutie in psychologisch empowerment bij cliënten, en koppelt deze aan werker-empowerment en werkzame factoren in hulpverlening, zo dat de organisatie niet enkel zicht krijgt op de uitkomsten van de geboden hulpverlening, maar ook info over de mate waarin dit door de organisatie gesteund of versterkt wordt (Depauw & Driessens, 2014). De sector krijgt zo de beschikking over een nieuw meetinstrument die het mogelijk maakt om effectief en systematisch gegevens te verzamelen in de loop van een hulpverleningsproces en zo hulpverlener en hulpvrager inzicht geeft in de ontwikkelde krachten en zo een krachtgerichte kijk en aanpak bevordert.

5.2.3 Meer systematische inzet van steunfiguur

In principe bepaalt de cliënt mee de modaliteiten van het GPMI. Vele cliënten geven aan dat ze begrijpen dat er naast rechten ook plichten en verwachtingen zijn. De meesten willen ook vooruit en zich inzetten voor de maatschappij. Ze hebben eigen dromen en prioriteiten en als daar op maat op kan gebouwd worden, zien maatschappelijk werkers ook gemotiveerde cliënten die ondanks de moeilijke leefomstandigheden stappen vooruit zetten. Die gezamenlijke zoektocht naar mogelijkheden op maat blijkt echter niet altijd evident. Vaak zit de cliënt in een zwakke en afhankelijke positie: afhankelijk van wat het OCMW of de maatschappelijk werker belangrijk vindt of van wat het OCMW te bieden heeft. Contractualisering van hulpverlening vereist echter wederkerigheid en gelijkwaardigheid van partners. Dit wordt momenteel in de feiten vaak niet gegarandeerd. Het vraagt de meer systematische inzet van de wettelijke instrumenten ter versterking van de positie van de cliënt: een duidelijk en leesbare tekst die in dialoog tot stand komt, transparantie over de rechten en plichten, de explicitering van de engagementen van de beide partijen, de ondersteuning door een derde, de inzet van 5 dagen bedenktijd. De positie van de cliënt kan versterkt worden door een meer systematische inzet van steunfiguur/ gekwalificeerde derde (vanuit vereniging, juridische dienst, hulpverleningsorganisatie, vakbond, jeugdwerk...)

Het leidende principe is hier dat de positie van de gebruiker in de dialoog met de maatschappelijk werker en het OCMW versterkt moet worden. “De discretionaire ruimte van de OCMW's moet gecompenseerd worden door optimalisering van het procesrecht van de cliënten” (De Wilde et al., 2011)

- Duidelijke informatie over de rechten en mogelijkheden om die te behouden (beroep, hoorzitting door de raad)
- Transparantie en communicatie naar de gebruikers over de richtlijnen van het OCMW
- Meer systematische inzet van steunfiguur / gekwalificeerde derde: verenigingen, juridische diensten

5.2.4 Sanctieprocedure

79% van de OCMW's gaat zelden of nooit over tot gedeeltelijke schorsing van het leefloon bij wijze van sanctie. De vaakst voorkomende sanctie (59%) is schorsing van het leefloon gedurende 1 maand. 10,3% verklaart altijd of vaak te opteren voor een alternatieve sanctie (intensere opvolging, oproeping door de RMW ...). De kwalitatieve analyse wijst erop dat de houding hiertegenover verschilt van OCMW tot OCMW. In randgevallen zien we een gebruik van het GPMI als ‘contract’ met resultaatverplichtingen die in geval van niet-naleving tot sancties kunnen leiden.

Maatschappelijk werkers en hun diensthoofden geven aan dat ze de voorwaarden in een GPMI soms wel ‘als stok achter de deur’ gebruiken maar dat er uiteindelijk weinig gesanctioneerd wordt. Een op vijf sanctioneert nooit. Meest voorkomend is de schorsing van een maand (59% past het vaak toe). Schorsingen van 3 maand worden nauwelijks toegepast (4%) en 79% past een gedeeltelijke schorsing zelden toe.

5.2.4.1 Versoepeling/ Aanpassing

Een meerderheid (75%) ervoer de sanctieprocedure als te belastend. Hiervoor kwamen er heel wat verbetervoorstellen. De mogelijkheid om de schorsing flexibel en op maat te hanteren, bleek bij een aantal OCMW's niet gekend. Ook een schorsing van 3 dagen of een week behoort tot de mogelijkheden. De intentie van de wetgever was om beschermende sancties te verbinden aan de instelling van een GPMI. Ze wilde ervoor zorgen dat een leefloon niet te snel wordt afgeschaft. Bij een tijdelijke/gedeeltelijke schorsing wordt de band met de behoeftige cliënt immers behouden en het kan op maat gehanteerd worden.

Deze mogelijkheden van gedeeltelijke, graduele een soepel toe te passen sancties, worden echter weinig gehanteerd omwille van onbekendheid of niet bewust zijn van deze mogelijkheden, en omdat de procedure te omslachtig blijkt te zijn (ingang van de schorsing op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum van de hoorzitting). Men vraagt om korter op de bal te mogen spelen en een schorsing te laten aansluiten op de hoorzitting waar de beslising genomen wordt. Bovendien is het belangrijk om –blijvend– transparant te zijn over de sanctieringsmogelijkheden tegenover de cliënt via een duidelijke vermelding ervan in het GPMI, en de formele aanmaning en het hoorrecht te behouden.

Op dat vlak, in het hypothetische geval dat het GPMI wordt uitgebreid naar het doel van sociale activering —die vooral van toepassing is op de kwetsbaarsten— bestaat de duidelijkste optie erin om de inhoud van het GPMI los te koppelen van zowel de procedure voor toekenning en behoud van het (equivalent) leefloon als de mogelijkheid tot financiële sancties. Met andere woorden, een ‘GPMI sociale activering’ zou verplicht gemaakt kunnen worden, maar men mag de concrete inhoud ervan dan niet als basis nemen om financiële sancties op te leggen aan de gebruiker. Voor het ogenblik bestaat een deel van het doelpubliek voor projecten rond sociale activering uit gebruikers vrijgesteld van de werkbereidheidsvereiste om billijkheidsredenen. Voor deze gebruikers kan een GPMI waarin de begeleidingsstappen opgelijst worden zinvol zijn met het oog op empowerment. Een GPMI dat aanleiding kan geven tot financiële sancties zou daarentegen niet bepaald ethisch verdedigbaar zijn, en contraproductief blijken in de praktijk.

5.2.4.2 Voorzien in meer inhoudelijke inspectie en externe evaluatie op de billijkheid van de afspraken (inspectiedienst of arbeidsrechtbank)

In zijn contractuele dimensie kan het GPMI een interessant instrument zijn om te komen tot een minder willekeurige interpretatie van het concept werkbereidheid door de MW en politieke instanties. Het kan een ondersteunende rol spelen ter objectivering bij arbitrages en beslissingen. Toch lijkt het er in de huidige situatie op dat er te weinig beveiligingsmaatregelen zijn die de rechthebbenden beschermen tegen willekeur en die massale uitsluiting vermijden. De bedenktijd van 5 dagen, het recht om een beroep te doen op een derde partij bij de onderhandelingen, het hoorrecht, de sanctieprocedure, enzovoort, lijken niet te volstaan om de ongelijke machtsverhouding tussen hulpvrager en hulpverlener recht te trekken, en dat terwijl de inzet voor die eerste van cruciaal belang is.

Is de voorgestelde sanctie weloverwogen en goed beargumenteerd? Hield men bij de beslissing tot sanctie voldoende rekening met leefomstandigheden, crisissi-

tuaties, en haalbaarheid van de voorwaarden. Principieel werden er ook vragen gesteld naar de controle op het engagement van het OCMW zelf. Biedt het OCMW voldoende ondersteuningsmogelijkheden? Biedt het een voldoende divers aanbod aan integratiemogelijkheden, zodat het kan passen in het traject dat de cliënt zelf voor ogen heeft? En wie controleert dit? Ook de vraag naar een meer inhoudelijke inspectie op de haalbaarheid van een GPMI werd gesteld, evenals de vraag dat alle arbeidsrechtbanken hun verantwoordelijkheid hierin zouden opnemen om de GPMI's ook inhoudelijk te evalueren.

Om niet te verzeilen in een debat over de 'aanvaardbare inhoud van het GPMI' — een debat dat sowieso ideologisch en politiek van aard is, en zeer uiteenlopende interpretaties kan hebben naargelang de lokale politieke context, of soms zelfs naargelang de subjectiviteit van de maatschappelijk werkers— bestaat ook hier de duidelijkste optie erin om uit te sluiten dat het GPMI gebruikt kan worden als instrument voor uitsluiting of bestraffing van gebruikers die zich engageren voor een project rond sociale activering.

5.2.5 Lokale regierol opnemen

5.2.5.1 Regierol door OCMW:

In elk GPMI wordt met de cliënt in onderling overleg een begeleidingsplan opge maakt. In praktijk betekent dit vaak verduidelijken waar extra begeleiding nodig is in de strijd tegen sociaal isolement en ter ondersteuning van maatschappelijke integratie. Voor deze intensievere begeleiding kan een OCMW beroep doen op andere lokale partnerorganisaties. Het GPMI wordt op die manier ook een samenwerkingsinstrument, waarmee transparant naar derden gecommuniceerd kan worden en verantwoordelijkheden verduidelijkt en taakafspraken gemaakt worden. Via een versterking van die lokale samenwerkingsverbanden kan men op verschillende levensdomeinen ingrijpen. Hier bij moet weliswaar rekening gehouden worden met de lokale context: wat is het bestaande aanbod in de gemeente om samen te kunnen werken met derden? Desalnietemin lijkt het noodzakelijk dat het OCMW, als belangrijke speler op het vlak van welzijn, een regierol opneemt.

5.2.5.2 Samenwerkingsverbanden

Op het individuele niveau van de cliënt moeten en kunnen duidelijke taakafspraken met (aanbieders van) vrijwilligerswerk, scholen, etc...gemaakt worden. We merkten in dit onderzoek op dat het accent van de begeleiding dan meer ligt op de locatie waar betrokkene ingeschakeld werd, lessen volgt, en/of opgevolgd wordt. Het blijkt voor die organisaties vaak een moeilijke evenwichtsoefening in de samenwerking met het OCMW, wanneer de mogelijkheid bestaat dat hun 'in-

formatie' mogelijk kan leiden tot schorsing leefloon van de door hen begeleide jongeren. Dat maakt dat ofwel de band met 'sanctie' lossener moet – want vaak reden waarom derden niet willen meestappen in een GPMI of dit weigeren te ondertekenen– of ieders rol daarin verhelderd en verduidelijkt moet worden, grenzen en verantwoordelijkheden duidelijk aangegeven.

5.2.6 Gemeenschapsdienst

De federale overheid overweegt namelijk het instellen van een gemeenschapsdienst. De tekst in het regeerakkoord luidt als volgt:

“De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken. Hierbij wordt het initiatief van de cliënt maximaal gerespecteerd en een progressieve maatschappelijke en/of professionele re-integratie beoogd. Op deze manier wordt het sociaal weefsel versterkt, kansen gecreëerd en sociale vaardigheden uitgebouwd.” (Federaal Regeerakkoord, donderdag 9 oktober 2014, p.38)

In de web-enquête werd de vraag opgenomen: ‘In welke mate bent u het eens met dit voorstel van de federale regering?’. We boden geen neutrale middenpositie aan en dwongen de respondenten om een keuze te maken. De vage formulering verklaart het opvallend grote aandeel aan ‘twijfelaars’ (54% koos voor eerder eens-eerder oneens). 26% was het niet eens met dit voorstel (waarvan 15% helemaal niet eens) en een kleiner aandeel (20%) is wél voorstander van dit voorstel (waarbij slechts 6% helemaal mee eens).

Over de modaliteiten of voorwaarden van dit voorstel zijn respondenten meer uitgesproken. Zo vindt een grote meerderheid (72%) dat die gemeenschapsdienst NIET verplicht mag worden en een iets kleinere meerderheid (60%) is er tegen dat niet-naleving gesanctioneerd zou worden.

In het kwalitatief onderzoek en het expertseminarie werden deze bevindingen verijnd. Wat cliënten ervan vinden is duidelijk:

“Ik vind het normaal dat de overheid iets terugverwacht in ruil voor een leefloon. Maar ik heb zelf toch liever echt werk. Ik wil ook graag wat meer verdienen. Vrijwilligerswerk doe ik niet graag.” (Cliënt)

Sociaal werkers en experts formuleerden hun bezorgdheden via een aantal voorwaarden. Eerst en vooral werd het belang van het aanbieden van kwaliteitsvol, rechtvaardig betaald werk benadrukt. Het is belangrijk dat OCMW's prioritair

gaan voor volwaardige jobs en via het gebruik van artikel 60 mensen daarnaar toe begeleiden. Er wordt ook gepleit voor een voldoende aanbod op maat met voldoende ondersteuning: toeleidingsmogelijkheden naar sociale tewerkstelling, arbeidszorg, begeleid vrijwilligerswerk (waarin leeransen en succeservaringen aangeboden worden). Vrijwilligerswerk moet vrijwillig blijven en goed omkaderd worden via de koppeling aan het vrijwilligersdecreet (met het uitbouwen van een vrijwilligersbeleid dat een verzekering en vergoedingen voor vrijwilligers voorziet).

Wat de mogelijke invoering van een ‘gemeenschapsdienst’ betreft, die vermeld — maar niet gedefinieerd— werd in de verklaring van de federale regering, en met het oog op de integratie van zo'n ‘gemeenschapsdienst’ in de doelstellingen van een GPMI, wijzen de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken op een sceptische, terughoudende of zelfs weigerachtige houding bij een meerderheid van de respondenten en gesprekspartners.

Men erkent in principe het belang van de mogelijkheid om aan bepaalde gebruikers vrijwilligerswerk aan te bieden (dat tot meer socialisatie, zelfvertrouwen en erkenning kan leiden), maar zowel de respondenten als de experts beklemtonen wel dat het vrijwillige karakter van deelname aan deze activiteiten gevrijwaard moet blijven, en dat de wettelijke kaders voor vrijwilligerswerk enerzijds en tewerkstelling anderzijds (inclusief artikel 60-contracten) gerespecteerd moeten worden. Zo wees een van de experts op het risico van strijdigheid met internationale verdragen die dwangarbeid verbieden, en op de zware vereisten op het vlak van organisatie, begeleiding en omkadering van zulke vrijwillige activiteiten opdat zij daadwerkelijk de sociale integratie van de gebruikers zouden bevorderen.

5.3 Aanbevelingen voor de sector

5.3.1 In concrete toepassing

5.3.1.1 Op maat werken, en leesbaarheid en verstaanbaarheid vergroten

De vorm en de taal zijn problematisch, vooral voor anderstaligen en mensen met beperkte lees- of schrijvaardigheden. Bij vele gebruikers zit lezen niet in de cultuur, wat de mondelinge gesprekken en de samenwerkingsrelatie met maatschappelijk werkers des te belangrijker maakt. Deze cliënten kunnen een GPMI maar moeilijk volledig doorgronden, en zij hebben vaak mondelinge verduidelijkingen en toelichting nodig. De maatschappelijk werkers geven aan dat dit alles behalve evident is. De koppeling tussen het doel en de sancties is moeilijk te maken. Daarom wordt het GPMI vaak vaag en in algemene termen ingevuld. Bovendien is het niet

altijd makkelijk om doelstellingen te formuleren in klare taal. Het is ook moeilijk om de vooruitgang die men als maatschappelijk werker merkt bij opgevolgde cliënten in geschreven taal of in cijfers uit te drukken. De tekst van de GPMI's op zich is ook voor verbetering vatbaar. Er zijn klachten dat sommige termen of passages niet duidelijk zijn, vooral met betrekking tot de verplichtingen van de OCMW's. Maar dit gaat verder dan een pleidooi voor duidelijk omschreven doelstellingen en afspraken in een eenvoudige en begrijpbare taal. Van cruciaal belang is dat op maat van de meest kwetsbare burgers integratiekansen voorzien worden en dat op verschillende levensdomeinen wordt ingezet. Het resultaat moet gevat worden in een duidelijk leesbaar en verstaanbaar document voor de cliënt. Inspirende modellen kunnen door de federale administratie ter beschikking gesteld worden maar werken met een standaardmodel lijkt niet wenselijk.

Uit de verschillende modellen die ons toegestuurd werden via de web-enquête selecteerden we vier 'model'-GPMI's ter inspiratie die we –gedeeltelijk- opnemen in bijlage 4. De via de web-enquête naar ons toegestuurde model-GPMI's bleken, zo hebben we reeds eerder vermeld, veelal gebaseerd op sjablonen ontwikkeld door de regionale federaties (UVCW, 2002; VVSG, 2010). Vaak geopperde kritieken in dit onderzoek op deze modellen waren (1) de onaangepastheid van het taalgebruik aan de doelgroep, (2) onvoldoende raakvlak met of inkapseling in de bestaande hulpverlening, en (3) het gebrek aan gelijkwaardigheid in de relatie en dus onevenwicht in rechten en plichten van beide partijen. OCMW's die hun eigen modellen hebben ontwikkeld proberen op hun heel eigen manier een antwoord te bieden op die verzuchtingen. Model A in bijlage is een voorbeeld van een GPMI waarin aan leesbaarheid 'gewerkt' werd. Een zakelijk en juridisch correct deel wordt aangevuld met een toelichting in eenvoudige, begrijpbare taal. Modellen B en C koppelen het GPMI aan en met de lopende begeleiding door sociaal werkers. Model B is een voorbeeld van een GPMI waarin cliënt zelf mee zijn probleemdefinitie kan bepalen én daarbij ook aangeven in welke mate het daaraan werken voor hem of haar prioritair is. Model C geeft, in de geest van task-centered work, gedetailleerd mee welke stappen rond een bepaald aspect in de hulpverlening gezet moeten worden. Naast die opsomming van 'taken' is ook de inzet van 'jokers' opmerkelijk en bijzonder te noemen: indien een cliënt zich niet aan de afspraken houdt, krijgt hij de mogelijkheid een "joker" in te zetten. Het inzetten daarvan betekent dat er geen voorstel tot schorsing RMI zal voorgelegd worden op het BCSD. Het aantal in te zetten jokers is- uiteraard- beperkt. Verder blijft dit model redelijk getrouw aan het VVSG-model en de andere clausules nemen we in bijlage dan ook niet op. Model D, tot slot, poogt een antwoord te bieden op het onevenwicht in de relatie door expliciet in het evaluatie-document de mogelijkheid op te nemen aan te geven waar de sociaal werker, het OCMW, zijn plichten niet nagekomen is. Het is echter niet meer dan een verdienstelijke poging wanneer in derge-

lijke evaluatiemomenten cliënten niet ondersteund worden door een meer systematische inzet van steunfiguren.

5.3.1.2 Administratieve vereenvoudigingen

a) Handtekening

De vraag wordt gesteld of elk GPMI ondertekend moet worden door de voorzitter en secretaris. Kan dit niet toevertrouwd worden aan de maatschappelijk werker en zijn cliënt, geruggesteund door de hoofdmaatschappelijk werker en met kennisgeving aan de Raad of het Bijzonder Comité?

b) Jaarlijks rapport

De ene helft van respondenten (51%) wil het jaarlijks rapport wijzigen, tzt: ofwel schrappen (27%) ofwel aanpassen (24%), de andere helft (49%) wil deze wettelijke voorwaarde behouden zoals ze is. Welke concrete voorstellen formuleren respondenten daar bij? Voorstellen gaan over de vorm en de inhoud.

Vormelijk kan het als vast onderdeel in het dossier opgenomen worden, waar maatschappelijk assistenten –inhoudelijk- noteren wat de evolutie is in een dossier, eventueel gekoppeld aan een verslag van herziening financiële hulp. Sommigen vragen een door POD MI aangereikt sjabloon dat aangeeft wat het verslag moet vermelden.

5.3.2 Ondersteun en ontwikkel

5.3.2.1 Omarm diversiteit

Wat belangrijk blijkt, is de krachtgerichte, positieve basishouding van de maatschappelijk werker, die zijn discretionaire ruimte gebruikt om in samenspraak met de cliënt diens handelingsmogelijkheden te verruimen. Samen doelstellingen bepalen en daar concrete acties aan koppelen, bouwend op de persoonlijke motivatie van cliënt is de uitdaging. Dit vraagt een goed ondersteund (emotioneel en instrumenteel) aanbod op maat, bestaande uit collectieve of individuele modules. Diversifiëren in methodes, processen en projecten in functie van heterogeniteit publiek en verschillende noden garandeert het op maat kunnen werken. Dus op maat van de cliënt, rekening houdend met zijn krachten, mogelijkheden en beperkingen, een aanbod van diensten creëren « à 360% »: sociale participatie, alfabetisering, opleiding en vorming, sociale activering, en arbeidstrajectbegeleiding.

5.3.2.2 Bouw flexibiliteit in

Het instrument wordt omschreven als “niet flexibel genoeg”. De situaties zijn dynamisch en kunnen snel veranderen, en de medewerkers willen kort op de bal spelen, waarbij ze projecten en doelstellingen snel kunnen bijsturen, zonder vast te hangen aan een al te rigide GPMI. Een groot aantal jongeren met een GPMI leeft in snel veranderende omstandigheden: verhuizen, tijdelijk onderdak, een relatie beginnen of uit elkaar gaan, tijdelijk werk ... Op deze leeftijd zijn ze ook geneigd snel van idee of mening te veranderen. Omdat het GPMI geen flexibel instrument is, zijn snelle aanpassingen niet mogelijk, terwijl bij sommige mensen door overmacht de overeengekomen afspraken naar de achtergrond worden verdrongen en nieuwe problemen voorrang krijgen. De driemaandelijke evaluatieprocedure vindt men ook niet soepel genoeg en niet aangepast aan de realiteit van de opvolging, vooral wat de timing betreft. Studenten hebben niets nieuws te vertellen als ze nog geen nieuw rapport hebben gekregen, en de evaluaties moeten meestal ingepland worden tussen twee examenperiodes. Dat lijkt weinig zinvol als er intussen niets verandert in de sociale situatie. De evaluatie om de drie maanden ervaren velen als geforceerd: de vooraf bepaalde timing ligt niet in lijn met de veranderende behoeften of de leefwereld van de cliënt. De mensen en de situaties veranderen voortdurend, en elke verandering zou dus genoteerd moeten worden in het GPMI, wat gezien de huidige werklast absoluut onhaalbaar is. De meeste cliënten komen de afspraken na, vooral de studenten, dus gesprekken met hen inplannen om te horen te krijgen dat “alles goed gaat” is niet zinvol. De opvolging kan niet voor elke gebruiker in hetzelfde tempo verlopen. Een driemaandelijke evaluatie is te frequent in gevallen waar het om een veranderingsproces op lange termijn gaat, vooral als er ook rekening gehouden moet worden met steun of bijstand van derden. Aan het begin van een GPMI zou er anderzijds vaker geëvalueerd moeten worden.

5.3.2.3 Uitsluiting vermijden

Sociaal werkers pleiten voor een aftastingsperiode waarin ze de cliënt en zijn situatie leren kennen, waarin er een vertrouwensrelatie kan groeien en waarin ze samen kunnen onderzoeken wat wenselijk en mogelijk is voor de cliënt en op welke manier het OCMW daarin kan ondersteunen. Dit vraagt dat er tijd genomen wordt voor het opmaken van een GPMI. Een onmiddellijke koppeling aan de aanvraag van een leefloon is te snel. Via het verkrijgen van een menswaardig inkomen, kan een crisissituatie in een gezin opgevangen worden en kan er rust en stabiliteit komen. Pas dan komt er ruimte om onder begeleiding van een maatschappelijk werker na te denken over realistische mogelijkheden van maatschappelijke integratie in de toekomst.

5.3.3 Vorming

Het taakgerichte caseworkmodel, geïntroduceerd in de jaren '80 in Vlaanderen en Nederland had als doel om te 'expliciteren wat maatschappelijk werkers doen, hoe ze het doen en welke resultaten ze in samenwerking met hun cliënten beogen en behalen' (Jagt, 2008, p. 5). Ook de maatzorg-methodiek beschreef het hanteren van een maatplan voor OCMW-clianten (Van Regenmortel, 2002). Hoe werd deze basisfilosofie naar de praktijk van het Belgische GPMI vertaald? Een gedegen inspraak van de cliënt met zijn mogelijkheden, met de focus op wat hen motiveert, op krachtgerichte hulpverlening en maatschappelijke integratie, vraagt om maatschappelijk assistenten die de methoden beheersen. We zien een rol weggelegd voor Federaties van OCMW's om vorming te voorzien rond taakgericht werken en/of maatzorg.

5.3.4 Organisatorische ondersteuning

Nagenoeg alle bevroegden gaven aan dat OCMW's te weinig tijd en te weinig middelen hebben om kwaliteitsvolle opvolging op maat voor alle cliënten te kunnen garanderen. Het aantal behandelde dossiers per maatschappelijk werker varieert van 50 tot 130, naargelang het OCMW/de dienst in kwestie, en het maatschappelijk werk komt steeds meer onder druk te staan. Ook het GPMI ontsnapt niet aan deze verzuchtingen. Alle actoren beklemtonen dat extra vereisten op het vlak van begeleiding gepaard moeten gaan met extra personeel en middelen. De respondenten vermelden tevens dat het nodig is om rekening te houden met de plaatselijke én ruimere sociaal-economische context in het activeringsbeleid. Bij gebrek aan uitwegen kan dit activeringsbeleid immers weinig zinvol tot zelfs nefast zijn voor het zelfvertrouwen en de motivatie van de cliënten, zeker als de aandacht gericht wordt op hun individuele verantwoordelijkheid en niet op de collectieve en maatschappelijke dimensie.

5.4 Visie van de onderzoekers

Rekening houdend met alle vergaarde kennis en de verschillende argumenten aangereikt door dit onderzoek, heeft het team onderzoekers van de Karel de Grote Hogeschool en de Universiteit Saint-Louis een algemeen schema en specifieke aanbevelingen uitgewerkt. Deze aanbevelingen beogen de voordelen van elk van de drie beschreven scenario's in rekening te brengen, en de averechtse effecten ervan te beperken.

1 –**Bij de start voor iedereen:** bij aanvraag leefloon, ondertekening van een toegankelijk en vlot leesbaar document met oplistings van rechten en plichten van cliënt en OCMW :

- Het gaat om één gestandaardiseerd document voor alle OCMW's;
- Het vermeldt de wettelijke rechten en plichten van de gebruiker:
 - het OCMW inlichten over veranderingen in de situatie,
 - opdagen wanneer men opgeroepen wordt door het OCMW,
 - met de hulp van het OCMW alle nuttige stappen zetten naar sociale en professionele integratie,
 - er wordt tevens vermeld in welke situaties een sanctie kan volgen (gedeeltelijke, tijdelijke, definitieve schorsing van het leefloon)
 - de rechten van de gebruiker staan erin vermeld (beroep, hoorrecht ...)
- Er staat in vermeld dat het OCMW kan eisen dat er een GPMI op maat wordt opgemaakt;
- Het is geformuleerd in klare, toegankelijke taal. Er wordt duidelijk over gecommuniceerd en toelichting over gegeven door de maatschappelijk werker in eerste lijn;
- Het vergezelt de aanvraag/de beslissing tot toekenning van een leefloon door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn;
- Het wordt ondertekend door de hulpvrager en de maatschappelijk werker in eerste lijn;
- Dit standaarddocument kan eventueel 'Contract voor Maatschappelijke Integratie' genoemd worden.

Dit voorstel legt de klemtoon op de informerende functie, waarbij elke OCMW-cliënt wordt voorgelicht over zijn of haar wettelijke rechten en plichten. Bij de aanvraag van een leefloon krijgt iedere aanvrager duidelijke informatie over zijn rechten en plichten. Elke cliënt ondertekent bij de start van een begeleiding een beknopt en goed verstaanbaar document, waarin het recht en de plicht op een begeleidingstraject opgenomen wordt. Nagedacht moet worden over mogelijkheden tot vrijstelling om billijkheidsredenen.

2 - Voor de gebruikers die specifieke begeleiding nodig hebben een **GPMI op maat** opstellen:

- Het opstellen van een GPMI op maat kan verplicht gemaakt worden;
- Het komt aan bod in tweede instantie, na de toekenning van het leefloon, binnen 3 maanden voor de min-25-jarigen, of op het moment dat dat nuttig wordt geacht. Tijd nemen voor zoektocht naar realistische doelstellingen op maat van de cliënt (aanpasbaar aan veranderende leefsituatie van de cliënt);
- Opgesteld in dialoog met en transparant voor de cliënt;

- Het wordt doorgaans opgesteld door de maatschappelijk werkers in tweede lijn, bij de diensten voor sociale activering, sociale integratie en beroepsintegratie (naargelang de interne organisatiestructuur van de OCMW's);
- Er kan een steunfiguur/derde aangeduid worden die de gebruiker bijstaat in de dialoog met de maatschappelijk werker: vertrouwenspersoon, cliëntenhulpvereniging, vakbondsafgevaardigde ...
- Waarin stappenplan en te ondernemen acties omschreven staan, bij voorbeeld:
 - *Huisvesting: daklozen; Begeleiding rond onbetaalde energiefacturen; Begeleid wonen; Aanvraag referentie-adressen*
 - *Budgetbeheer*
 - *Gezondheid: verslaafden, psychische of psychiatrische problematieken*
 - *Ondersteuning van de zorg voor kinderen*
 - *Zinvolle vrijetijdsbesteding uitbouwen – vorming*
 - *Vrijwilligerswerk (goed begeleid en in statuut van vrijwilliger);*
 - ...
- De inhoud van het GPMI is niet gekoppeld aan sancties, noch aan de toekenning of het behoud van het leefloon. Het is een instrument voor sociale begeleiding, dat bijgestuurd moet kunnen worden naarmate de situatie evolueert;
- Het kan externe partners betrekken die tussenkomen in het integratietraject;
- Het geeft aanleiding tot regelmatige evaluaties in de dialoog tussen de maatschappelijk werker (mogelijkheid om MW uit de eerste en tweede lijn samen te brengen) en de gebruiker wanneer dat nodig is, al dan niet in aanwezigheid van een steunfiguur/derde partij en de betrokken externe partners;
- Het is gekoppeld aan extra financiële middelen voor de uitvoering ervan;
- Gekoppeld aan registratie in cliëntopvolgingssysteem/sociaal-professionele balans. Het is toegankelijk voor de andere maatschappelijk werkers van het OCMW.
- Het kan ter informatie overgemaakt worden aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn/het Bijzonder Comité

- BIJLAGEN -

bijlage 1 Vragenlijst webenquête

QA Beste,

Deze vragenlijst is ontwikkeld voor maatschappelijk werkers en hoofden van alle Belgische OCMW's, die het GPMI concreet toepassen. Doel is om een zicht te krijgen op het gebruik van het GPMI, op jullie mening over dit instrument en op jullie suggesties tot verbetering.

Deze bevraging wordt georganiseerd op vraag van de Minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie en opgevolgd door de POD Maatschappelijke Integratie. De studie wordt uitgevoerd door het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool (Antwerpen) in partnerschap met Het Centrum voor Sociologische Studies van de Universiteit Saint-Louis (Brussel), onder promotorschap van dr. Kristel Driessens (KdG) en Prof. Abraham Franssen (U-Saint Louis).

Vooraleer te starten met de vragenlijst, verduidelijken we eerst de context en doelstellingen van het onderzoek. We benadrukken ook dat we de anonimiteit voor alle respondenten garanderen.

Context van het onderzoek

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voorziet dat: "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan onder de voorwaarden bepaald in deze wet bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben tot opdracht dit recht te verzekeren." (art. 2) Momenteel is het sluiten van een GPMI verplicht voor personen jonger dan 25 jaar en mogelijk (dus facultatief) voor andere categorieën gerechtigden op maatschappelijke integratie. De federale regering wil het GPMI uitbreiden naar andere doelgroepen. Het federaal regeerakkoord stelt: "Het GPMI wordt in overleg met de sector uitgebreid naar andere gerechtigden inzake maatschappelijke integratie en dienstverlening. Hierin wordt, in onderling overleg, een duidelijk traject naar meer zelfredzaamheid opgenomen en worden evaluatiemomenten voorzien." Verder wil de federale regering ook binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uitwerken: "De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken."

Doel van dit onderzoek is om een systematisch beeld te verkrijgen van de huidige toepassing van het GPMI, van de mogelijkheden, kansen en valkuilen die dit instrument bieden aan het maatschappelijk werk. Het is belangrijk om zicht te krijgen op de ervaringen en mening van hen die het instrument in de praktijk hanteren. Hoe wordt het GPMI momenteel op het terrein gebruikt? Hoe wordt het gebruik ervaren op het terrein? Als een ondersteunend instrument voor begeleidingen, als admi-

nistratief belastend, als een sanctioneringsmiddel? Welke mogelijkheden en welke moeilijkheden ervaart u in de praktijk? Welke goede praktijken bestaan er in de OCMW's? Heeft u verbetervoorstellen? Lijkt het u wenselijk om de doelgroep uit te breiden? Kan dit instrument ook ingezet worden in het kader van sociale activering? En onder welke voorwaarden dan? Deze web-enquête heeft een drievoudig doel. Ten eerste willen we nagaan wat de huidige praktijk is in de toepassing van de wetgeving op de GPMI's. Ten tweede willen we weten hoe het GPMI ervaren wordt in de praktijk. Ten derde willen we verbetervoorstellen verzamelen en bekijken of en hoe we het GPMI kunnen inzetten als instrument in de begeleiding van bijzondere doelgroepen. Voor deze web-enquête worden alle OCMW's in België aangeschreven.

Het is belangrijk dat ook uw OCMW meedoet. Volgend op de web-enquête vinden gesprekken plaats bij een beperkt aantal OCMW's om voorwaarden, goede praktijken en succesfactoren van GPMI's en gemeenschapsdiensten meer in de diepte te kunnen bestuderen.

Wie vult deze vragenlijst in? Deze vragenlijst willen we graag voorleggen aan alle personeelsleden van het OCMW (voorzitter, secretaris en maatschappelijk werkers) die kennis hebben over en ervaring met de GPMI's. Belangrijk is dat de bevraging zeker door twee maatschappelijk werkers van uw OCMW die ervaring hebben met het inzetten van GPMI, ingevuld wordt. Voor éénzelfde OCMW kunnen dus verschillende vragenlijsten ingevuld worden.

De instructies voor het invullen van de vragenlijst zijn telkens schuin gedrukt. Alle gegevens verzameld uit dit onderzoek worden vertrouwelijk behandeld worden en alle antwoorden worden anoniem verwerkt. Het invullen van deze enquête neemt ongeveer 30 minuten in beslag. U kan het invullen van de vragenlijst onderbreken en wat reeds ingevuld werd bewaren. Om te bewaren sluit u het actieve venster via de knop rechts bovenaan. De volgende keer wanneer u vanaf dezelfde computer de link opent start de vragenlijst daar waar u gestopt was.

Voor bijkomende inlichtingen kan u steeds terecht bij Jan Depauw via jan.depauw@kdg.be of op het nummer: (03) 613 12 11. Hartelijk dank alvast voor uw medewerking.
Kristel Driessens & Jan Depauw

Q1 Een eerste reeks vragen heeft betrekking op het feitelijke gebruik van het GPMI in uw OCMW. Op welke wijze wordt het GPMI ingezet? Wat zijn krachten en valkuilen? Het geïndividualiseerde project voor maatschappelijke integratie (GPMI) is een contract dat de wederzijdse rechten en plichten van een jongere en diens OCMW opsomt. Wat zijn voor u redenen om zo een GPMI aan te gaan? Geef telkens aan in welke mate de uitspraak op uw eigen praktijk van toepassing is. Klik aan:

	Helemaal niet eens (12)	Oneens (13)	Eerder oneens (14)	Eerder eens (15)	Eens (16)	Helemaal mee eens (17)
Het opmaken van een GPMI biedt ons de mogelijkheid de probleemdefinitie van de cliënt onder woorden te brengen. (1)						
Een GPMI opmaken gebeurt met het oog op het verkrijgen van de extra-subsidiëring. (2)						
Wij maken een GPMI op omdat we geloven in de voordelen om samen met de cliënt doel en middelen van de hulpverlening schriftelijk vast te leggen. (3)						
Het GPMI is verplicht in die gevallen door de wet bepaald, en enkel daarom wordt het opgemaakt. (4)						
Andere, namelijk: (5)						

De RMI-wet maakt een onderscheid tussen jongeren onder de 25 jaar en anderen. Voor die jongeren worden leefloon, tewerkstelling en een GPMI, al dan niet gecombineerd, ingezet om hun maatschappelijke integratie te verzekeren. Naast jongeren kunnen ook daklozen een GPMI afsluiten.

Q2a Hoeveel personen hebben in 2014 in uw OCMW een GPMI afgesloten? Vul aan:

Q2b Hoeveel personen hebben in 2014 in uw OCMW leefloon ontvangen? Vul aan:

Q2c Wat is het aandeel jongeren waarvoor om billijkheidsredenen geen GPMI wordt afgesloten? Klik aan:

- Tussen 0 en 20% (1)
- Tussen 21 en 40% (2)
- Tussen 41 en 60% (3)
- Tussen 61 en 80% (4)
- Tussen 81 en 100% (5)

Q2d Maakt u GPMI's op voor andere doelgroepen? Klik aan:

	Altijd (1)	Vaak (2)	Zelden (3)	Nooit (4)
Bij rechthebbenden op een equivalent leefloon (1)				
Bij daklozen (2)				
Bij +-25jarigen (3)				
Bij rechthebbenden die extra begeleiding nodig hebben (4)				
Bij mensen in een tewerkstellingstraject (5)				
Bij rechthebbenden in een traject van sociale activering (6)				

Q3 Werden binnen uw OCMW eigen criteria opgesteld om, naast de wettelijk voorziene doelgroepen, ook bij andere doelgroepen systematisch GPMI's op te maken?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q3ja Welke criteria werden binnen uw OCMW opgesteld om ook bij andere doelgroepen systematisch GPMI's op te maken? Vul aan:

Q4 Worden binnen uw OCMW GPMI's opgemaakt op initiatief of vraag van cliënten?

- Altijd (1)
- Vaak (2)
- Af en toe (3)
- Nooit (4)

Het GPMI moet het voorwerp uitmaken van een schriftelijke overeenkomst afgesloten tussen de betrokken persoon en het OCMW. Het GPMI wordt uitgewerkt in functie van de vaardigheden, de verwachtingen en de behoeften van de cliënt. Bij niet-naleving kan het OCMW sancties opleggen via een bijzondere procedure. De procedure bij een GPMI vereist dat het GPMI gehandtekend wordt door secretaris/voorzitter, sociaal werker en cliënt, er elke 3 maanden een evaluatie plaatsvindt, en de voorzitter hier jaarlijks verslag van uitbrengt.

Volgt uw OCMW deze procedure? Klik aan:

	Altijd	Vaak	Zelden	Nooit
GPMI gehandtekend door voorzitter/secretaris en rechthebbende (1)				
Driemaandelijkse evaluatie met de rechthebbende (2)				
Jaarlijks verslag met globale resultaten (3)				

Q6 Vindt u deze procedure administratief belastend?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q6-ja Wat is er precies 'belastend' aan de procedure? Vul aan:

Q7 Acht u het zinvol om deze procedurele voorwaarden te behouden, aan te passen of te schrappen?

	Behouden (1)	Aanpassen (2)	Schrappen (3)
GPMI gehandtekend door voorzitter/secretaris en recht- hebbende (1)			
Driemaandelijkse evaluatie met de rechthebbende (2)			
Jaarlijks verslag met globale resultaten (3)			

Q7.1 Op welke manier kan de procedure mbt handtekeningen aangepast worden? Vul aan:

Q7.2 Op welke manier kan de driemaandelijkse evaluatie aangepast worden? Vul aan:

Q7.3 Op welke manier kan het jaarlijks verslag aangepast worden? Vul aan:

Q8 Heeft u andere voorstellen tot verbetering of administratieve vereenvoudiging? Vul aan:

Q9 Hanteert u voor de driemaandelijkse evaluatie met de rechthebbende een bepaald instrument?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q9-ja Welk(e) instrumenten hanteert u bij de driemaandelijkse evaluatie met rechthebbenden? Vul aan:

Q10 Wordt er binnen uw OCMW een algemeen model/formulier gehanteerd?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q10-ja Kan u dit model in bijlage toevoegen?

Q11 Worden in uw OCMW verschillende modellen gebruikt voor verschillende categorieën van rechthebbenden of voor verschillende doelstellingen opgenomen in het GPMI?

- Neen (1)
- Ja, voor verschillende categorieën van rechthebbenden (2)
- Ja, voor verschillende doelstellingen in het GPMI (3)

Q11-ja-a Hoeveel van zulke modelcontracten van verschillende categorieën van rechthebbenden hanteren jullie? Vul aan:

Q11-ja-b Hoeveel van zulke modelcontracten voor verschillende doelstellingen hanteren jullie? Vul aan:

Q11-ja-c Voor welke groepen/doelstellingen hanteren jullie modelcontracten? Kruis aan wat van toepassing is:

- Voor -25jarigen (1)
- Voor studenten (2)
- Voor daklozen (3)
- Voor + 25 jarigen (4)
- Andere groepen, namelijk (5) _____
- Een GPMI tewerkstelling (6)
- Een GPMI Opleiding (7)

- Een GPMI studies (8)
 Een GPMI sociale activering (9)
 Andere doelstellingen, namelijk... (10) _____

Q12 Wat is het aandeel van sanctioneringen in het totaal aantal contracten met een GPMI voor 2014? Geef het aandeel uitgedrukt in percentages:

Q13 Wat voor type sancties worden genomen in een GPMI? Klik aan:

	Altijd (1)	Vaak (2)	Zelden (3)	Nooit (4)
Gedeeltelijke schorsing (1)				
Schorsing leefloon (2)				
Andere. Welke? (3)				

Q14 wat is de duurtijd van de genomen sancties Klik aan:

	Altijd (1)	Vaak (2)	Zelden (3)	Nooit (4)
1 maand (2)				
Meer dan 1 maand maar minder dan 3 maanden (4)				

Q79 Met deze reeks uitspraken willen we polsen naar uw mening over het gebruik van het GPMI? Geef telkens aan in welke mate u het eens bent met de volgende uitspraken. Klik aan:

	Helemaal niet eens	Oneens	Eerder oneens	Eerder eens	Eens	Helemaal mee eens
Het opmaken van een GPMI is ook nuttig voor een ruimere doelgroep dan 18-24-jarigen (1)						
Een GPMI maakt een meer intensieve begeleiding mogelijk (2)						
Een GPMI maakt het mogelijk een inspanningsverbintenis af te sluiten eerder dan een resultaatsverbintenis. (3)						
Een GPMI maakt het mogelijk naar de krachten van cliënten op zoek te gaan: de aspiraties, talenten en hulpbronnen, de gewenste uitkomsten. (4)						
De procedure tot sanctionering, zoals nu bepaald, is administratief belastend. (5)						
Het GPMI is geen contract tussen twee partijen in volle vrijheid samen te onderhandelen, maar een standaard-procedure die van bovenaf wordt opgelegd. (6)						
Een GPMI kan ingezet worden om 'onredelijke' eisen te stellen aan de cliënt. (7)						
Bij de opmaak van een GPMI wordt aan de cliënt altijd eerst duidelijk uitgelegd wat het GPMI inhoudt: dat het gaat om een contract tussen twee partijen en dat bij niet-naleving er een specifieke sanctieprocedure bestaat. (8)						
In een GPMI kunnen we duidelijk						

aangeven wat we precies verwachten van de cliënt. (9)						
Bij discussies – met de cliënt, maar ook met bijvoorbeeld raadsleden kunnen we terugvallen op, en verwijzen naar, de tekst van het ‘contract’. (10)						
In een GPMI omschrijven we telkens ook de plichten van het OCMW. (11)						
Wat nu ontbreekt in een GPMI is een sanctie-procedure voor het OCMW: welke ‘sanctie’ krijgt een OCMW opgelegd dat haar plichten niet nakomt? (13)						
Een GPMI biedt de kans om derden te betrekken in hulpverlening en ook hun rol duidelijk te omschrijven. (14)						
Met de extra middelen (extra-financiering) voor GPMI kunnen we meer maatzorg voor bijzondere doelgroepen bieden. (15)						
Het formeel overleg in kader van het GPMI biedt de mogelijkheid om de hulpvrager centraal te stellen. (16)						
Het GPMI zorgt er op een positieve manier voor dat we ‘gedwongen’ worden extra-aandacht te besteden aan die groepen die extra-aandacht behoeven. (17)						
De extra financiële steun weegt nauwelijks op tegen het extra-werk. (18)						
Een GPMI is enkel een administratieve formaliteit. (19)						

Q16 Lijkt het u zinvol om een GPMI ook verplicht toe te passen bij andere doelgroepen?

- Ja (1)
- Neen (2)

bijlage 1

124

Q16-ja Bij welke doelgroepen lijkt het u zinvol om het GPMI verplicht toe te passen? Kruis aan (meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Rechthebbers op een equivalent leefloon (1)
- Daklozen (2)
- + 25 jarigen (3)
- Rechthebbers met specifieke noden, die een intensievere begeleiding behoeven (4)
- Rechthebbers in arbeidstrajectbegeleiding (5)
- Rechthebbers waarvoor sociale activering is opgestart (6)
- Andere, namelijk (7) _____

Q17 Om welke reden lijkt het u zinvol of niet zinvol om een GPMI ook bij die doelgroep als instrument in te zetten? Vul aan:

Een vierde reeks vragen heeft betrekking op het de vraag of en hoe een GPMI ingezet wordt en kan worden als instrument bij sociale activering. We hanteren de volgende definitie van sociale activering: *“het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijke*

lijk zinnvolle 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”.

Voor het invullen van de rest van de rest van deze vragenlijst dient u zich te baseren op deze definitie.

Q18 Welke types van sociale activering worden momenteel door uw OCMW, ingeschreven in het kader van een GPMI? Kruis aan (meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Socio-culturele en recreatieve activiteiten (1)
- Kennismaking met sport(clubs)/jeugdbeweging (3)
- Deelname aan groepswork (4)
- Het volgen van Workshops (5)
- Vorming of opleidingen zonder dat het doel professionele inschakeling is (6)
- Vrijwilligerswerk (7)
- Andere, namelijk... (9) _____
- Geen enkele activiteit (10)

Q19 De federale overheid overweegt het instellen van een zogenaamde gemeenschapsdienst . De tekst uit het regeerakkoord luidt:“De federale regering geeft via een aanpassing van de regelgeving aan de lokale besturen nieuwe instrumenten inzake sociale en maatschappelijke integratie om binnen het GPMI een gemeenschapsdienst voor leefloners uit te werken. Hierbij wordt het initiatief van de cliënt maximaal gerespecteerd en een progressieve maatschappelijke en/of professionele re-integratie beoogd. Op deze manier wordt het sociaal weefsel versterkt, kansen gecreëerd en sociale vaardigheden uitgebouwd.” (Federaal Regeerakkoord, donderdag 9 oktober 2014, p.38) (21)

In welke mate bent u het eens met dit voorstel van de federale regering? Klik aan:

- | | | | | | | |
|------------------|------|--------------|------------------------|---------------------|-----------|------------------------------|
| Helemaal
niet | eens | On eens (13) | Eerder
on eens (14) | Eerder eens
(15) | Eens (16) | Helemaal
mee eens
(17) |
|------------------|------|--------------|------------------------|---------------------|-----------|------------------------------|

Q20 Moet het vervullen van gemeenschapsdienst verplicht worden? Klik aan:

- Ja (1)
- Neen (2)

Q21 Moet dit bij niet-naleving gesanctioneerd worden? Klik aan:

- Ja (1)
- Neen (2)

Q22 Kan u, vanuit uw eigen praktijk, een voorbeeld geven van een concreet initiatief dat u als een goede praktijk in verband met GPMI beschouwt?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q22-ja Geef een beknopte omschrijving van het initiatief/praktijk dat u als een goede praktijk beschouwt in verband met het GPMI:

Q23 Wat is er nodig om van een GPMI een zinvol instrument voor de autonomieverhoging van de rechthebbende te maken?

Identificatiegegevens Op basis van deze gegevens kunnen we interessante cases selecteren voor een bijkomende bevraging en regionale verschillen tussen OCMW's detecteren. De enquêtes worden anoniem verwerkt. De resultaten zullen op een geaggregeerd niveau geanalyseerd worden. We beogen dus geenszins een evaluatie van uw OCMW.

Q24 Bij welke OCMW werkt u? Vul het postnummer van de gemeente waarin uw OCMW gelegen is in:

Q25 Wat is uw huidige functie binnen de organisatie? Kies uit onderstaande lijst (maximaal 1 antwoord mogelijk):

- Voorzitter (5)
- Secretaris (6)
- Hoofd van de sociale dienst (9)
- Hoofd-Maatschappelijk-Werker (1)
- Maatschappelijk werker (4)
- Andere (23)

Q26 Mogen wij u contacteren in een volgende fase van het onderzoek?

- Ja (1)
- Neen (2)

Q27-ja Geef contactgegevens op van de persoon die we mogen contacteren in een volgende fase van dit onderzoek: Vul naam en telefoonnummer in:

Q3.12 Hartelijk dank voor uw deelname! Klik op de knop rechtsonder om deze vragenlijst af te sluiten.

bijlage 2 Resultaten respons en web-enquête

Tabel 3: Respons naar gewest

	Aantal OCMW's	Betrokken in enquête	Aandeel
Vlaanderen	308	117	38%
Wallonië	262	105	40%
Brussel s gewest	19	12	63%
TOTAAL	589	234	40%

Tabel 4: Respons naar grootte van gemeente volgens bevolkingsaantal

Bevolking januari 2015	Aantal OCMW's	Betrokken in web-enquête	Aandeel
Bevolking < 15.000	368	127	35%
15.000 <= Bevolking < 50.000	192	85	44%
50.000 < Bevolking <= 150.000	24	19	79%
Bevolking > 150.000	5	3	60%
TOTAAL	589	234	40%

Tabel 5: Respons naar functie

Functie	% (N = 501)
Hoofd-Maatschappelijk-Werker	14,2
Maatschappelijk werker	73,1
Voorzitter	0,6
Secretaris	1,8
Hoofd van de sociale dienst	8,2
Andere	2,2
Totaal	100

Tabel 6: Aandeel jongeren waarvoor om billijkheidsredenen geen GPMI wordt afgesloten

	Frequentie	%	Gew.
Tussen 0 en 20%	469	97	97
Tussen 21 en 40%	11	2	2
Tussen 41 en 60%	3	1	0
Tussen 61 en 80%	2	0	1
Tussen 81 en 100%	1	0	0
Totaal	486	100	100

Tabel 7: Vindt u deze procedure administratief belastend?

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	Ja	401	35,7	71,7
	Neen	158	14,1	28,3
	Total	559	49,7	100,0
Total		1124	100,0	

Tabel 8: Geroteerde Factormatrix

Factor	1	2	3	4
Maakt meer intensieve begeleiding mogelijk	,836			
Ook nuttig voor een ruimere doelgroep dan 18-24-jarigen	,768			
Zoekt naar de krachten van cliënt	,629			
Inspannings- eerder dan resultaatverbintenis	,560			
Samen met de cliënt doel en middelen vastleggen	,554	,418		
Probleemdefinitie cliënt verwoorden	,483	,402		
Dwingt ons extra-aandacht te geven aan zij die dit behoeven	,457			,417
Is niet enkel een formaliteit - omgekeerd	,562	,581		
Is geen standaardprocedure die wordt opgelegd - omgekeerd		,556		
In de onderhandeling staat de hulpvrager centraal		,523		
Door de wet bepaald en enkel daarom - omgekeerd		,449		
Bij discussies verwijzen naar de tekst			,666	
We omschrijven ook de plichten van het OCMW			,593	
Inhoud altijd toegelicht aan cliënt			,586	
Geeft aan wat we verwachten van de cliënt			,575	
We omschrijven derden hun rol duidelijk			,460	
Wat ontbreekt is een sanctie-procedure voor het OCMW				,462

Extraction Method: Principal Axis Factoring. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization
a. Rotation converged in 8 iterations.

bijlage 3 GPMI's

Logo OCMW A

Adres OCMW A

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

(x) PARTIJEN

Tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van enerzijds, en.....geboren op en wonende teanderzijds wordt het volgende project overeengekomen.

Doel van HET PROJECT

Het einddoel van dit project is je volledige zelfredzaamheid: zelf je plan kunnen trekken, greep krijgen op je leven, op eigen benen staan.

We leggen schriftelijk vast hoe we dat doel samen kunnen bereiken en welke stappen daarvoor nodig zijn. Concreet betekent dit:

.....

(xi) Algemeen

1. Je maatschappelijk werker is :Hij/zij is elke werkdag te bereiken tussen 9u en 12u en tussen 13u30 en 16 u, behalve dinsdag- en vrijdagnamiddag.
2. Zijn/haar vervanger is :
3. Andere partners zijn :
4. Het OCMW kent je een leefloon toe t.b.v. van tot op voorwaarde dat je de afspraken in dit contract en de bijlagen naleeft.
5. Geldigheidsduur van deze overeenkomst : van tot
6. De evaluatie van deze overeenkomst gebeurt minstens driemaandelijks

Specifieke bepalingen (arbeid – vorming – studies)

voor jouw **studieproject**

- Aard studies:
- Georganiseerd door
- Plaats:
- Vanaf tot
- Je levert een bewijs van inschrijving
- Je volgt regelmatig de lessen
- Je neemt deel aan de examenzittijden
- Je levert alle noodzakelijke inspanningen om te slagen
- Je brengt het OCMW binnen de 7 werkdagen op de hoogte van je examenresultaten
- Je toont werkbereidheid tijdens periodes verenigbaar met de studies.
- Je vraagt een studiebeurs aan bij tegen
- Je vraagt dat de kinderbijslag aan je zelf wordt gestort tegen
- Je vraagt dat het onderhoudsgeld aan je zelf wordt gestort tegen
- Je maatschappelijk werker zal je ondersteunen zodat jij bovenstaande afspraken kan nakomen.
- Je maatschappelijk werker evalueert samen met jou je studies om na te gaan of de geleverde inspanningen van jezelf of het OCMW volstaan. Als hieruit blijkt dat de afspraken uit dit GPMI moeten aangepast worden, gebeurt dit via een bijlage en wordt dit voorgelegd aan het BCSD.
- binnen een studiecycclus kan maximaal één studie- of academiejaar worden overgedaan. Uitzonderingen hierop kunnen enkel toegestaan worden na een individuele beslissing van de bevoegde vergadering van het OCMW

bijlage 3

132

voor jouw **arbeidsproject**

- Aard tewerkstelling:.....
- Werkgever:.....
- Plaats:.....
- Vanaf...tot...
- Je trajectwerkster, die instaat voor de opvolging, is.....

voor jouw **vormingsproject**

- Aard vorming:....
- Georganiseerd door:....

- Plaats:....
 - Vanaf...tot...
 - Uurrooster vorming:....
- Het OCMW betaalt als aanmoedigingspremie een bedrag van ...tegen...op voorwaarde dat...
- Het OCMW of [3^e] zorgt voor de betaling van volgende kosten:
- Inschrijving: ten bedrage van....
 - Verplaatsing: ten bedrage van ...(van en naar de vorming)
 - Eventuele verzekering inzake...: ten bedrage van....
 - Noodzakelijke aangepaste werkkledij: ten bedrage van
- Je maatschappelijk werker die instaat voor de opvolging is.....

Dit contract is opgemaakt te op in **drie** exemplaren waarvan je verklaart één exemplaar ontvangen te hebben. Je verklaart tevens de bijhorende folder ontvangen te hebben.

namens het OCMW

secretaris

voorzitter

.....

de begunstigde

de maatschappelijk werk(st)er

andere partner

Meer uitleg over jouw integratieproject !

WAT IS DE BEDOELING VAN EEN INTEGRATIEproject?

Naargelang jouw behoeften, slaat het project op je **inschakeling in het beroepsleven** of of je **integratie in de maatschappij**. Officieel noemt zo'n project een "Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie", afgekort GPMI.

Het project gaat uit van:

- jouw verwachtingen, vaardigheden, bekwaamheden en behoeften
- de mogelijkheden van het OCMW

Bij de opmaak van het project ziet het OCMW toe dat er een **evenwicht** bestaat tussen de eisen die het aan je stelt en de hulp die je ontvangt.

Het OCMW zorgt ervoor dat de noodzakelijke voorwaarden om het integratieproject uit te voeren voldaan zijn.

Indien mogelijk en als de kosten vergelijkbaar zijn houdt het OCMW rekening met **jouw keuze van de middelen** om het project te realiseren

De **vervanger** van je maatschappelijk werker staat in het contract.

Als je maatschappelijk werker je dossier **definitief** niet meer volgt laat het OCMW je schriftelijk weten welke maatschappelijk werker dit **overneemt**.

HOE KOMT ZO'N PROJECT TOT STAND?

Je maatschappelijk werker bereidt in **overleg** met jou het integratieproject voor.

Je maatschappelijk werker licht je ook in over **je rechten bij het onderhandelen** van je integratieproject:

- Zo kan jij je laten **bijstaan** door een **persoon die jij kiest** bij het onderhandelen over het integratieproject.
- Je hebt ook recht op **5 dagen bedenktijd** vóórdat je het integratiecontract ondertekent
- Je kan ook vragen om gehoord te worden door het OCMW

Dit project wordt op papier gezet in een **contract** dat de afspraken bevat: wat zijn jouw **engagements** en die van het OCMW?

Je maatschappelijk werker **informeert** je over de inhoud, de draagwijdte en de gevolgen van het contract vóór dit getekend of veranderd wordt.

Tussenkoms van derden

Als jij of het OCMW het vraagt, kan ook een **derde** betrokken worden bij het contract.

Dan vermeldt het contract het aandeel van de derde in de uitvoering en in de evaluatie.

De derde kan het contract ook ondertekenen

Wijziging en evaluatie van het integratiecontract

Het contract kan **gewijzigd** worden als jij, het OCMW of de eventuele derde dit vraagt .

Regelmatig en minstens één keer per trimester **evalueer** jij, de maatschappelijk werker en eventueel de tussenkomsende derde, de **uitvoering van het contract**.

Je kan vragen om binnen de vijf werkdagen een **contact** te hebben met je maatschappelijk werker.

WAT ALS EEN ANDER OCMW BEVOEGD WORDT?

Het contract **stopt** als OCMW niet langer bevoegd is om jou leefloon toe te kennen.

Maar als **je** het **vraagt** dan kan dit contract **verder lopen**, mits het akkoord van OCMW en van het OCMW dat bevoegd wordt.

Als je akkoord bent dan ontvangt dit nieuwe OCMW het contract, op jouw vraag of op initiatief van OCMW

Wat als je het integratiecontract niet naleeft?

Als je het integratiecontract niet naleeft kan je een **sanctie** oplopen.

Zo' n sanctie is niet mogelijk als je kan aantonen dat er wettige redenen zijn waarom je het contract niet naleeft of als het OCMW de voorwaarden in het contract niet naleeft

Voordat het OCMW zo' n sanctie neemt, zal het je eerst **aanmanen** om toch je contract na te leven. Je krijgt deze waarschuwing van het OCMW via een aangetekende brief.

Je maatschappelijk werker geeft een advies.

Als sanctie kan het OCMW je **leefloon** gedeeltelijk of volledig **schorsen**, voor ten hoogste **één maand**.

Die schorsing kan **oplopen** tot ten hoogste **3 maand** als je binnen het jaar opnieuw je integratiecontract niet naleeft.

Deze **sanctie gaat in** op de eerste dag van de tweede maand nadat het OCMW besliste.

Voorbeeld:

Je leeft je integratiecontract niet na en het OCMW *beslist* in juni 2003 om je leefloon voor 1 maand volledig te schorsen. Voor juli 2003 ontvang je dan nog je leefloon maar in augustus 2003 niet, als sanctie omdat je het integratiecontract niet naleefde

Is je **verhuist**, kan het OCMW dat nu je dossier overneemt, de sanctie verder uitvoeren

Welk verweer heb je tegen zo'n sanctie?

- Je kan vragen om door het OCMW **gehoord** te worden, *voordat* het OCMW beslist om je een sanctie te geven. Je kan je op deze hoorzitting laten bijstaan of vertegenwoordigen door een persoon die jij kiest.
- Ben je niet akkoord met de beslissing van het OCMW om je een sanctie op te leggen omdat je het contract niet naleefde, dan kan je hiertegen **beroep** indienen bij de **arbeidsrechtbank**. Je moet dit doen **binnen de 3 maanden** nadat je de beslissing van het OCMW ontving. Op de beslissing van het OCMW vind je meer details over hoe je zo'n beroep indient.

Je stapt in een arbeidsproject

Een arbeidsproject is een project dat binnen een bepaalde periode **tot een arbeidsovereenkomst leidt**. Dit arbeidsproject onderhandel je met het OCMW **binnen de drie maand** na je aanvraag, tenzij er sprake is van billijkheidsredenen.

In dit project staan de **stappen en fazen** die je voorbereiden op een beroepsactiviteit.

In functie van de regelmatige evaluatie kan het project in onderling akkoord worden aangepast. Deze **aanpassingen** worden toegevoegd aan het oorspronkelijke project.

Na je arbeidstraject volgt een **evaluatie** of je bekwaam bent om te beginnen werken. Is dat het geval, dan bezorgt het OCMW jou in de mate van het mogelijke een passende job binnen een redelijke termijn."

Je stapt in een vormingsproject

Heb je volgens het OCMW de nodige kwalificaties en motivering, dan kan het project voorzien dat je een **beroepsopleiding volgt en/of dat je werkervaring opdoet**.

Als het OCMW om je aan te moedigen **aanvullende maatschappelijke hulp toekent**, staat dit in je integratiecontract.

Je integratiecontract voorziet **minstens** dat het **OCMW jouw kosten betaalt** voor inschrijving, verzekeringen, aangepaste werkkledij en verplaatsingen verbonden aan je beroepsopleiding of het opdoen van werkervaring, **tenzij** een derde deze kosten betaalt"

Logo OCMW B

Adres OCMW B

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Tussen het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van enerzijds, hierin vertegenwoordigd door....., maatschappelijk werker en....., geboren op en wonende te, anderzijds, worden de volgende afspraken gemaakt betreffende het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat op werd afgesloten.

1. Doel van het project

Om uw maatschappelijke integratie te bevorderen, wordt in gezamenlijk overleg een traject uitgewerkt met doelstellingen die u wil bereiken op verschillende levensdomeinen. Dit traject wordt schriftelijk vastgelegd zodat ieder elke stap kan volgen, bijsturen en beoordelen.

Het einddoel is zo volledig mogelijke zelfredzaamheid: een eigen inkomen, zelf het huishoudbudget beheren, kortom: op eigen benen staan .

2. Afspraken

We werken in stappen aan uw weg naar zelfredzaamheid. De volgende bladzijden van dit contract beschrijven uw traject. Naarmate we vorderen vullen we de verschillende stappen samen in.

Veel succes

DOELSTELLINGEN					
Domeinen	Wat heb je?	Wat wil je bereiken?	Wat heb je nodig?	Hoe belangrijk? □□□□□ Niet...tot....zeer	Tegen wanneer?
Kinderen				□□□□□	
Wonen				□□□□□	
Vrije tijd/ Ontspanning				□□□□□	
Werk				□□□□□	
Uitgaven/ schulden				□□□□□	
Inkomen				□□□□□	
Administratie				□□□□□	
Opleiding/ Scholing				□□□□□	
Gezondheid (lich./ psych.)				□□□□□	
Mensen in je omgeving				□□□□□	
Vervoer				□□□□□	
Juridische zaken				□□□□□	

Logo OCMW C
Adres OCMW C

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

3.1. U leeft volgende afspraken na en/of onderneemt volgende stappen

U dient zich in te schrijven als werkzoekende bij de VDAB en in te gaan op alle uitnodigingen en opdrachten van de OCMW- trajectbegeleiders en/of uw VDAB consulent.

Iedere afspraak (afspraak met trajectbegeleider, sollicitatiegesprek, VDAB afspraak,...) moet nagekomen worden. Indien de afspraak niet haalbaar is voor u, dient u vooraf telefonisch te vragen om de afspraak te verplaatsen.

Redenen voor verplaatsen van een afspraak kunnen zijn: consultatie bij een arts, oproeping door de rechtbank, door dienst vreemdelingenzaken, ... Het principe is wel dat u consultatieafspraken zoveel mogelijk op een ander moment tracht vast te leggen. Bij vermoedelijk misbruik wordt dit gecontroleerd.

Bij afwezigheid op of verplaatsing van een afspraak dient u steeds een verantwoordingsattest binnen te brengen. (Geldige attesten zijn dus o.a: doktersbriefje, oproeping rechtbank, ...)

Sollicitatiebewijzen.

U dient aan te tonen dat u effectief naar werk zoekt. Wij verwachten maandelijks minstens acht sollicitaties op openstaande vacatures of contacten met uitzendkantoren, gespreid over een hele maand. Dit komt neer op een gemiddelde van 2 sollicitaties per week.

Solliciteren houdt in:

- ⇒ Werk zoeken moet in principe een bijna voltijdse dagtaak zijn, het volstaat niet om een halve dag per maand even lukraak acht bedrijven of uitzendkantoren binnen te lopen om dan acht briefjes te vragen. Dit betekent ook nagenoeg dagelijks aantonen dat u bezig bent met werk zoeken. Dit betekent ook gericht werk zoeken, dit wil zeggen solliciteren op vacatures waarvoor u in aanmerking komt. Vacatures vindt u onder andere via de VDAB (website of ter plaatse) of via de kranten.

Uitzendkantoren moeten op een gestructureerde manier benaderd worden en ook bij voorkeur op basis van de aanbiedingen die in het kantoor uitgestald worden.

- ⇒ Solliciteren betekent ook gemotiveerd solliciteren en door uw houding bij het solliciteren onmiddellijk een positieve indruk achterlaten.
- ⇒ Er moeten traceerbare bewijzen kunnen voorgelegd worden: dat is niet noodzakelijk een briefje of een kaartje van uw gesprekspartner, u mag ook noteren op een blad wanneer u met wie een gesprek gehad hebt. Traceerbaar betekent dat de trajectbegeleider de aangehaalde gesprekspartner moet kunnen contacteren over het sollicitatiegesprek/gedrag.

Concreet wordt verwacht dat u elke maand voor het einde van die maand (uiterlijk de laatste werkdag van de maand) acht sollicitatiebewijzen binnenbrengt bij uw trajectbegeleidster. Deze verantwoordelijkheid ligt volledig bij uzelf, de trajectbegeleidster zal u hiervoor niet contacteren.

Indien de sollicitatiebewijzen niet tijdig worden binnengebracht, ze niet voldoen aan de voorwaarden die hiervoor werden beschreven of indien blijkt dat u onjuiste verklaringen aflegt i.v.m. deze sollicitatiebewijzen, kan dit ertoe leiden dat u recht op maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon voor een bepaalde periode geschorst wordt.

Nederlands leren.

U dient zich in te schrijven voor een cursus Nederlandse taal NT2 bij het Huis van Het Nederlands. Het Huis van het Nederlands zal u doorverwijzen naar een vormingsinstantie. U dient alle lesdagen aanwezig te zijn op deze cursus. Ongewettigde afwezigheden op deze cursus kunnen de uitbetaling van uw financiële hulp verhinderen (dit wordt verder nog toegelicht)

Lessen Nederlands, (beroeps)opleiding, cursus,...

U dient alle lesdagen aanwezig te zijn op de cursus. Er wordt uitgegaan van een aanwezigheidsgraad van 100 %!

- ⇒ Bij afwezigheid wegens ziekte verwittigt u in de voormiddag de maatschappelijk werker dat u niet naar de les kan en dat u naar de dokter zal gaan en die dag zelf een doktersattest vraagt.
- ⇒ Indien u wegens ziekte van de kinderen dient thuis te blijven is ook een doktersattest (met vermelding dat “aanwezigheid thuis noodzakelijk is”) nodig ter verantwoording. Dit kan enkel indien er geen partner aanwezig is. Deze afwezigheid wordt beschouwd als een vorm van sociaal verlof zoals binnen een tewerkstelling en wordt beperkt tot vier toegelaten afwezigheden per jaar (naar analogie met de rechtspositieregeling van OCMW-personeel). Uitzonderlijke situaties zijn bespreekbaar.
- ⇒ U brengt de doktersbriefjes zo snel mogelijk binnen. Uiterlijk de eerste werkdag na de ziekteperiode.
- ⇒ U dient de maandelijkse aanwezigheidslijst in de les of cursus binnen te brengen uiterlijk de laatste werkdag van de maand. Of op een andere datum in samenspraak met de trajectbegeleider.
- ⇒ Wanneer u de maandelijkse aanwezigheidslijst later binnenbrengt, wordt de uitbetaling van het leefloon tegengehouden tot u de aanwezigheidslijst hebt binnengebracht. Bovendien kan dit leiden tot een sanctie.
- ⇒ Jokers: Indien u zich niet aan hoger genoemde afspraken kan houden, waardoor u ongewettigd afwezig bent op de cursus, krijgt u de mogelijkheid om een “joker” in te zetten. In verhouding met het aantal lesmomenten per week hebt u recht op ... jokers per schooljaar. Het inzetten van deze joker betekent dat er geen voorstel tot schorsing RMI zal voorgelegd worden op het BCSD. U hebt dit schooljaar reeds ... jokers opgebruikt (+ data). Er rest(en) u nog ... jokers tot het einde van het schooljaar.

Logo OCMW C

Adres OCMW C

GEINDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

Evaluatie van de gemaakte afspraken

De maatschappelijk assistent(e) heeft zich WEL/NIET correct aan de gemaakte afspraken gehouden.

.....

Wat zijn daarvoor de redenen en oplossingen volgens de maatschappelijk assistent(e):

.....

Welke bijkomende afspraken wenst men te maken:

.....

Literatuurlijst

-
- Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., & Van Mechelen, N. (2010). *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Bonvin, J.-M., & Moachon, E. (2014). Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare States. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed. In E. Dermine & D. Dumont (Eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work* (pp. 179-205). Brussel: Peter Lang.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods* (second ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Cherenti, R. (2007). Les projets individualisés d'intégration sociale (PIIS). Namur: Fédération des CPAS.
- CIPAL. (2011). OCMW Mechelen aan de slag met module Tewerkstelling Retrieved 29/10/2015, 2015, from http://emunicipal.cipal.be/interviews/content.php?hmTitle=interviews&smTitle=ine_bogemans&hmID=1827&smID=1588&print=y
- Cuypers, D., & Torfs, D. (2011). Maatschappelijke integratie en ocmwdienstverlening. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2011, 737-802.
- De Wilde, M., Hermans, K., Carpentier, S., De Groof, M., Cuypers, D., Torfs, D., & Cantillon, B. (2011). Studenten en het Recht op Maatschappelijke Integratie of het Recht op Maatschappelijke Hulp. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.
- Degraef, V., & Franssen, A. (2013). Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois. Rapport de recherche. Brussel: Section CPAS de l'Union des Villes et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale.
- Depauw, J., & Driessens, K. (2013). *Try out meetschaal psychologisch empowerment*. (Vol. 12). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Depauw, J., & Driessens, K. (2014). *Bind-Kracht in OCMW's. Een kader voor organisatorisch empowerment*. Leuven: Lannoo Campus.
- Depauw, J., & van Dop, N. (2015). De 'maat' van sociaal werk. In K. Driessens, P. Raeymaeckers, L. Sebrechts, M. Thirion & E. Wouters (Eds.), *Een caleidoscoop van sociaal werk onderzoek*. Leuven: Acco.

- Devillé, E. (2006). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *Jeunesse & Droit*(254), 9-15.
- Devillé, E., & Schmitz, P. (2005). L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. *L'année sociale*, 257-269.
- Driessens, K. (2003). *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*. Gent: Academia Press.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-kracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening*. Leuven: Lannoo.
- Dumont, D. (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*. Bruxelles: La Charte.
- Federale Regering. (2014). *Federaal regeerakkoord*. Retrieved from <http://www.demorgen.be/bijlagen/2723.pdf>
- FOD Sociale Zekerheid. (2014). Lijst van OCMW's. https://www.socialsecurity.be/CMS/binaries/institutionslogos/sppispodmi/cpas_ocmw_list_n.pdf
- Funck, H. (1993). Aide-toi,...le C.P.A.S. t'aidera. Commentaire de la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres d'aide sociale et de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire *Chroniques de droit social*, 1993(4), 145 - 204.
- Hermans, K. (2005a). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's*. (Doctoraat), K.U.Leuven, Leuven.
- Hermans, K. (2005b). De actieve welvaartsstaat in werking: OCMW's en het activeren van leefloongerechtigden. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005* (pp. 179-202). Leuven: Acco.
- Jagt, L. (2008). *Van Richmond naar Reid. Bronnen en ontwikkeling van taakgerichte hulpverlening in het maatschappelijk werk*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Kamphuis, M. (1950). *Wat is social casework?* Alphen aan de Rijn: Samson.
- Lammertyn, F. (1996). De activerende verzorgingsstaat: sociaal integratiecontract en OCMW. *OCMW-visies*, 11(3), 67-74.
- Lesiw, M. (1994). Les contrats d'intégration: une première évaluation. *Journal Droits des Jeunes*,(135), 4-6.
- Mormont, H., & Dumont, D. (2015). Le droit à l'aide sociale des élèves et des étudiants. In X. Delgrange, M. El Berhoumi & L. Detroux (Eds.), *Les Grands arrêts en droit de l'enseignement*. Brussel: Larcier.
- Mortelmans, D., & Dehertogh, B. (2008). *Factoranalyse [Factor Analysis]*. Leuven: Acco.
- Notredame, L. (1998). Het OCMW op de drempel van de 21e eeuw. In J. Vranken (Ed.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*. (pp. 43-61). Leuven: Acco.
- Onkelinx, L. (1993). *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*. Brussel: Minister van Sociale Integratie.
- Wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn levert voor de integratie van daklozen. (2006).
- De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Algemene omzendbrief 17/6/2015 (2015).

- Pricewaterhouse Coopers. (2013). Studie met betrekking tot sociale fraude bij OCMW's. Eindrapport. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Put, J. (2002). Van aanvraag tot beroep in de wet maatschappelijke integratie: een versterking van de positie van de gerechtigden? . *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2002(3), 355-384.
- Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J., & Casman, M. T. (2009). Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Reid, W. J. (1997). Research on task-centered practice. *Social Work Research*, 21(3), 132-137.
- Reid, W. J., & Epstein, L. (1972). *Task-centered Casework*. New York: Columbia University Press.
- Rogers, C. (1942). *Counseling And Psychotherapy* Boston: Houghton Mifflin.
- Rogers, C. (1951). *Client Centered Therapy, its current practice, implications and theory*. London: Constable & Robinson.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Paris: Editions du Seuil.
- Rzepnicki, T., McCracken, S., & Briggs, H. (Eds.). (2012). *From Task-Centered Social Work to Evidence-Based and Integrative Practice: Reflections on History and Implementation*. Chicago: Lyceum Books.
- Schofield, W. (1964). *Psychotherapy: The Purchase of Friendship*. Englewood Cliffs.
- Serrano Pascual, A. (2004). Are European activation policies converging? In j. Lind, H. H. Knudsen & H. Jørgensen (Eds.), *Labour and employment regulation in Europe* (pp. 211-231). New York: Peter Lang.
- Simoens, D., De Koster, L., Deweerdt, K., Permentier, E., & Verschueren, D. (2004). Eerste praktijkervaringen met de integratiecontracten uit de Wet Maatschappelijke Integratie. *OCMW visies*, 19(3), 2-9.
- Stenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2013). *Grondslagen en uitdagingen voor het meten van empowerment [Principles and challenges in the measurement of empowerment]* (Vol. VLAS-Studies 6). Antwerpen: Vlaams Armoede Steunpunt.
- Stenssens, K., & Van Regenmortel, T. (2014). *Empowerment-meetinstrumenten. Kritische reflectie op basis van theoretische grondslagen [Empowerment-measurement instruments. Critical Reflection based on Theoretical Foundations]* (Vol. VLAS-Studies 17). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2001). Nota aan de Minister van maatschappelijke integratie en aan de Ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2004). Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2013). Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2012 - 2013. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

- UVCW. (2002). Document-types. Contrat relatif au projet individualisé d'intégration sociale
<http://www.uvcw.be/espaces/cpas/755.cfm>
- van der Lans, J. (2011). *Erop-af! De nieuwe start van het sociaal werk*. Amsterdam:
Augustus.
- Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L., & Fransen, 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: Katholieke
Universiteit Leuven. Hoger Instituut voor de Arbeid.
- Van Menxel, G., & Notredame, L. (1999). Het bestaansminimum als instrument voor
armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21ste eeuw?
Tijdschrift voor Sociaal Recht(3), 437-493.
- Van Regenmortel, T. (2002). *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van
kansarmen [Customised Care. Methodology for Assisting Disadvantaged People]*.
Leuven: Acco.
- VVSG. (2010). Geindividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie.
[http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/OCMW-dienstverlening/Documents/
Geindividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.pdf](http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/OCMW-dienstverlening/Documents/Geindividualiseerd_project_voor_maatschappelijke_integratie.pdf)
- Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 2002022559
C.F.R.