

Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening

Gedurende de laatste twintig jaar kwamen de fundamenteën van de welvaartsstaat meer en meer onder druk te staan ten gevolge van economische, sociale, demografische en culturele veranderingen. Onder impuls van de OESO en van de Europese Unie werd derhalve in de jaren negentig gepleit om de sociale bescherming werkgelegenheidsvriendelijker te maken door mensen te activeren in plaats van te voorzien in uitkeringen. Alhoewel daarvoor al heel wat activeringsmaatregelen getroffen waren in België, brak het discours pas door in 1999 met de komst van de nieuwe regering, die België wilde ombouwen tot een actieve welvaartsstaat. Eén van de doelgroepen van dit activeringsbeleid vormen de bestaansminimumgerechtigden. De mogelijkheden voor de OCMW's -als uitvoerder van de wet op het bestaansminimum - om cliënten te activeren en te werk te stellen zijn dan ook in toenemende mate uitgebreid.

Jongeren nemen binnen het activeringsbeleid in de bijstand een specifieke plaats in. De eerste activeringsmaatregel die uitsluitend op hen gericht was, is het geïndividualiseerd project voor sociale integratie (ook sociaal integratiecontract genoemd). Het OCMW is sinds 1993 verplicht om binnen de drie maanden volgend op een bestaansminimumaanvraag een sociaal integratiecontract op te stellen te bieden aan elke bestaansminimumgerechtigde jonger dan 25 jaar, waarin de rechten en plichten van de jongere en het OCMW worden geëxpliciteerd. Het doel is langdurige bijstandsafhankelijkheid te voorkomen en een geleidelijke sociale integratie van de jongeren te bewerkstelligen (indien mogelijk via de arbeidsmarkt). De in 2002 ingevoerde Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie¹, hecht nog meer aandacht aan de arbeidsmarktintegratie van jonge BM-gerechtigden.

Het doel van het onderzoeksproject 'Jongeren in de actieve welvaartsstaat' was de OCMW-hulpverlening en de rol van activeringsinstrumenten (zoals het sociaal integratiecontract, maar ook de sociale tewerkstelling) ten aanzien van jonge BM-gerechtigden te evalueren. Het sociaal integratiecontract vormde reeds meerdere malen het onderwerp van onderzoek, maar de opvattingen van de jonge BM-gerechtigden zelf kwamen hierin niet of slechts in beperkte mate aan bod. Met dit onderzoek wensten we de hele OCMW-hulpverlening te belichten op basis van de ervaringen van de jonge BM-gerechtigden met daarbij specifieke aandacht voor het activeringsbeleid ten aanzien van hen.

Het onderzoeksproject bestaat uit drie fasen. In een eerste fase wordt de historiek van het Belgische activeringsbeleid geanalyseerd en binnen een Europees perspectief gesitueerd om de eigenheid ervan in kaart te brengen. De tweede en derde fase vormen de kern van het onderzoek en zijn gebaseerd op diepte-interviews bij jonge bestaansminimumgerechtigden. Theoretisch gezien zijn ze geïnspireerd door het dynamisch perspectief van Leisering en Leibfried (1999). Het doel van de tweede fase is op een biografische wijze inzicht te verwerven in de ontstaansprocessen van de bijstandsafhankelijkheid van de bevraagde jongeren. De derde fase maakt een evaluatie van de OCMW-hulpverlening en de plaats van activeringsmaatregelen hierin op basis van de ervaringen van de jongeren zelf. Aangezien de evaluatie van de activeringsmaatregelen een cen-

¹ Deze wet vervangt de oude Bestaansminimumwet van 1974.

trale positie in dit onderzoek inneemt, werden de studenten die een beroep doen op het OCMW niet in het onderzoek opgenomen.

Het Belgisch activeringsbeleid in Europees perspectief

Een vergelijking van de activeringstendenzen in de buurlanden maakt duidelijk dat in België de bijstandsgerechtigden relatief laat als doelgroep van het activeringsbeleid worden beschouwd. Reeds sinds het begin van de jaren negentig is er sprake van enige vorm van activering binnen de werkloosheidsverzekering. De activering van bijstandsccliënten krijgt pas sinds de laatste jaren aandacht van de beleidsmakers. Dit heeft ertoe geleid dat de maatregelen die oorspronkelijk bedoeld waren voor uitkeringsgerechtigde werklozen opengesteld werden voor BM-gerechtigden. Dit impliceert echter niet dat er vóór 1999 geen sprake is van 'activering' in de OCMW's. Reeds vanaf de jaren zeventig maken zij onder meer gebruik van de tewerkstellingsmogelijkheden in het kader van artikel 60 §7. Wel stellen we vast dat de OCMW's gedurende de voorbije jaren van stille actor evolueerden naar een actieve partner in het arbeidsmarktbeleid (Sannen, Struyven, Vos: 2000).

Bij het bestuderen van deze activeringsinstrumenten in de bijstand is het belangrijk om te achterhalen waarom de doelgroep geen beroep kan doen op de werkloosheidsverzekering. Het bijstand- en werkloosheidsstelsel verhouden zich immers tot elkaar als twee communicerende vaten. Hoe strenger de toegangs- en uitsluitingsregels in de werkloosheidsverzekering, hoe groter de kans dat men op het bestaansminimum moet terugvallen. Omwille de relatief strenge referte-eis om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering behoren jonge werklozen met een onvoldoende arbeidsverleden tot de risicogroep voor de bijstand. Pas wanneer zij minstens 312 dagen hebben gewerkt in een periode van achttien maanden voorafgaand aan de werkloosheid kunnen zij aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. België is binnen Europa op dit moment één van de strengste landen geworden wat betreft de initiële toegang tot de werkloosheidsverzekering.

Anderzijds is België het enige Europese land dat aan schoolverlaters, enkel en alleen op basis van hun studies, een wachtuitkering biedt. Hiertegenover staat een relatief lange wachttijd vooraleer men gerechtigd is op deze wachtuitkering. De bedragen van deze uitkering variëren in functie van de leeftijd en de gezinstoestand van de gerechtigde. Voor jongeren die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, is het bedrag van deze uitkering lager dan het bestaansminimum; zij kunnen zich tot het OCMW wenden voor een aanvullend bestaansminimum. Voor de overige categorieën van jongeren geldt dat het bedrag van hun wachtuitkering sinds het Lenteprogramma in 2000 hoger is dan het bestaansminimum. Ook behoren academische criteria tot de toegangsvoorwaarden van het systeem van wachtuitkeringen, waardoor niet alle werkloze schoolverlaters in aanmerking komen voor deze uitkering. Er kan dus gesteld worden dat naast de jonge werklozen met een onvoldoende arbeidsverleden, ook alleenstaande werkloze schoolverlaters in de wachttijd voor hun wachtuitkering, alleenstaande werkloze schoolverlaters met een wachtuitkering onder het bedrag van het bestaansminimum en werkloze schoolverlaters die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden (bv. door het vroegtijdig stopzetten van de studies) voor wachtuitkeringen dé risicogroepen bij uitstek zijn om in de bijstand terecht te komen.

Theoretische uitgangspunten

De theoretische uitgangspunten van de tweede en derde fase van het onderzoek zijn vooral gebaseerd op het dynamisch perspectief van Leisering en Leibfried (1999). Drie concepten staan hierin centraal: de temporalisering, de democratisering en de biografisering van de bijstandsafhankelijkheid. Ons onderzoeksproject vestigt de aandacht vooral op het biografische aspect dat concept is gebaseerd op drie assumpties: (1) bijstandsafhankelijkheid is verbonden met speciale gebeurtenissen in de levensloop (zgn. life-events), (2) de objectieve nadelen worden gevormd door de biografische betekenis die individuen eraan toekennen en (3) de objectieve duur van de financiële afhankelijkheid wordt gekleurd door de subjectieve tijdsbeleving van de bijstandsgerechtigde. Terwijl de objectieve tijdsdimensie de bijstandsafhankelijkheid beschrijft in kwantitatieve termen, bekijkt de subjectieve tijdsdimensie deze afhankelijkheid 'from the inside' en stelt daarbij de individuele interpretaties centraal. Op basis van een analyse van de subjectieve beleving onderscheiden Leisering en Leibfried twee types van bijstandstrekkers. Enerzijds zijn er de 'succesfull bridgers' die hun afhankelijkheid beschouwen als een tijdelijk en beperkte fase in hun leven. Anderzijds zijn er de 'subjective long-term claimants' die ervan uitgaan gedurende lange tijd bijstandsafhankelijk te zijn. Ook wij hebben getracht in onze onderzoek bij jonge bestaansminimumtrekkers deze groepen te onderscheiden.

Leisering en Leibfried lieten zich voor hun dynamische benadering vooral inspireren door de individualiseringstheorieën van sociologen zoals Beck, Bauman, Giddens, ... Individualisering van de moderne samenleving bestaat uit twee processen. Ten eerste vervaagt de invloed van allerlei traditionele sociale categorieën zoals klasse, buurt, gezin, gender en nationale staat. Ten tweede zijn burgers meer en meer verplicht om zelf vorm te geven aan hun eigen levenswijze en biografie. De standaardbiografie van vroeger is op die manier steeds meer een 'keuzebiografie', een 'do-it-yourself'-biografie geworden. Het proces van individualisering heeft twee gezichten. Positief aan het proces van individualisering is de grotere vrijheid en de toegenomen mogelijkheden tot zelfontplooiing. Mensen bevrijden zich uit het keurslijf van de tradities van het dagelijkse leven. Het risicokarakter komt voort uit het feit dat de zekerheid eigen aan die tradities verloren gaat. Die zekerheden vallen nu weg, waardoor het individu gedwongen wordt keuzes te maken: 'we hebben geen andere keuze dan te kiezen' (Giddens, 1991). Maar om te kunnen kiezen, dient het individu over bepaalde hulpbronnen, over het nodige kapitaal' beschikken. Hiervoor is hij des te meer afhankelijk van het onderwijssysteem en de arbeidsmarkt. Als deze hulpbronnen op sociaal, cultureel en economisch gebied onvoldoende aanwezig zijn, resulteert voor zo'n individu zijn bestaan in dat van een onzekere burger. In die zin draagt de 'do-it-yourself'-biografie altijd het risico in zich van een breakdown-biografie te worden.

Toegepast op ons onderzoek betekent dit dat de mate waarin de jongeren over dergelijke hulpbronnen, over dergelijk kapitaal beschikt zowel de objectieve als de subjectieve tijdsdimensie van de bijstandsafhankelijkheid beïnvloedt. Dit theoretisch perspectief verduidelijkt ook dat een analyse van de ontstaansprocessen van de bijstandsafhankelijkheid niet voorbij kan gaan aan een analyse van de hulpbronnen van de jongere. Hoe talrijker de hulpbronnen zijn waarop de jongere een beroep kan doen, hoe groter de kans dat hij of zij zich in een relatief korte periode op de reguliere arbeidsmarkt zal kunnen integreren, en zichzelf als een 'succesfull bridger' beschouwt.

Hoe minder hulpbronnen, hoe groter het gevaar dat de jongere zich als een 'subjective long-term claimant' gaat beschouwen.

Methodologie en dataverzameling

De onderzoeksvragen in dit onderzoek betreffen dus de ontstaansprocessen van de bijstandsafhankelijkheid en de subjectieve beleving van het recht op het bestaansminimum en van de OCMW-hulpverlening. De biografische onderzoeksmethode lijkt hiervoor de meest aangewezen onderzoeksmethode. Deze kwalitatieve methode reconstrueert aan de hand van intensieve diepte-interviews de specifieke levensloop van elke jongere. Het stelt ons dus in staat door te dringen tot de ervaringen, de leefwereld en de dagelijkse structuren van de jonge BM-gerechtigden. In plaats van te veralgemenen op basis van abstracte variabelen tracht deze methode de eigenheid en coherentie van elke individuele levensloop te begrijpen.

Aanvankelijk was het de bedoeling om m.b.v. deze biografische methode 45 jongeren te interviewen die op het moment van de bevraging een bestaansminimum ontvingen, en 15 jongeren die in het verleden gerechtigd waren op een bestaansminimum, maar niet meer op het moment van de bevraging. Het bereiken van de respondenten was echter geen sinecure. Allereerst kon bij de steekproeftrekking van deze jonge (ex)BM-gerechtigden geen gebruik worden gemaakt van administratieve bestanden van OCMW-cliënten, waardoor we via het OCMW de jongeren moesten bereiken. De non-respons bij de OCMW's om medewerking te verlenen aan het onderzoek vormde daarbij een eerste hinderpaal. Ten tweede stelden we vast dat de bereidwilligheid om aan het onderzoek deel te nemen bij de jongeren zelf, die door de geselecteerde OCMW's werden gecontacteerd, zeer laag lag. Tenslotte haakten een aantal respondenten af op het moment dat de onderzoeker persoonlijk contact zocht. Wat betreft de zgn. uitgestroomde BM-gerechtigden stelden de geselecteerde OCMW's dat zij - op een enkele uitzondering na - elk contact met deze groep verloren waren. Slechts vijf uitgestroomde jongeren konden worden bereikt. Uiteindelijk werden 51 jongeren via diepte-interviews bevraagd. Een belangrijke groep van jonge BM-gerechtigden werd evenwel niet in de onderzoeksgroep opgenomen, met name zij die een voltijdse opleiding volgden in het secundair of hoger onderwijs. We gingen er vanuit dat de problematiek bij deze leerlingen en studenten eerder betrekking heeft op de verhouding tussen collectieve en familiale solidariteit dan op het 'activeren' van uitkeringsgerechtigden. De jongeren die slechts gedurende een beperkte periode van hun bijstandsafhankelijkheid student waren, en daarna tot de groep van niet-studerende BM-gerechtigden behoorden, werden wel in de onderzoeksgroep opgenomen.

Onderzoeksresultaten

1. Wat voorafging ... biografisering van de oorzaken van de bijstandsafhankelijkheid

In eerste instantie werden de achterliggende oorzaken van het beroep op het bestaansminimum onderzocht op basis van een analyse van hun diverse hulpbronnen of vormen van kapitaal voor en tijdens het beroep op het OCMW. Het geheel aan hulpbronnen beïnvloedt tevens de subjec-

tieve tijdsbeleving² van de bijstandsafhankelijkheid: benadrukt de jongere het tijdelijke of het persistente karakter van deze periode?

De concrete levensverhalen geven aan dat de problematiek van de jongeren die een beroep doen op het OCMW vaak een bredere oorzakelijke context omvat dan wat klassiek wordt aangenomen. In ander onderzoek (o.a. Dehaes e.a., 2000) worden de oorzaken van de bijstandafhankelijkheid vaak herleid tot een werkgelegenheidstransitie (zoals werkloos worden), een gezinstransitie (bvb. het wegvallen van de kostwinner ten gevolge van echtscheiding) of een verlies van het recht op een socialezekerheidsuitkering. Maar door de bijstandsafhankelijkheid in een biografische context te plaatsen blijkt dat het veelal een complexe interactie betreft tussen diverse factoren die zich vaak situeren op verschillende levensdomeinen van de jonge hulpvrager. Dit wordt duidelijk wanneer de evoluties binnen het familiale netwerk, de schoolloopbaan en de arbeidsmarktpositie vóór de bijstandsafhankelijkheid belicht worden. Bij vele van de respondenten leiden negatieve ontwikkelingen op deze verschillende terreinen, die vaak op elkaar inwerken en hierdoor versterkt worden, er uiteindelijk toe dat de stap naar het OCMW wordt gezet. Het gaat hier vaak om een cumulatief proces van een specifieke opvoeding in een vaak instabiele omgeving, slechte schoolervaringen, een ongunstige werk- en financiële situatie, ... Het zijn dus vaak dergelijke problemen op meerdere levensterreinen die er toe leiden dat jongeren op een bepaald moment vast komen te zitten. Ze komen tot de vaststelling dat ze het zelf niet meer kunnen beredderen en overwegen een beroep tot doen op het OCMW. Bij deze jongeren gaat het dus niet om één 'life-event', maar om meerdere op elkaar inspelende factoren die de jongere er uiteindelijk toe aanzetten naar het OCMW te stappen. De specifieke combinatie van op elkaar inspelende factoren verschilt van jongere tot jongere. Zij beschouwen zich ook eerder als 'subjective long-term claimants', die ervan uitgaan een lange tijd een beroep te doen op de bijstand.

Niet elke jongere die bij het OCMW aanklopt, kenmerkt zich door een dergelijke multi-problematiek geconfronteerd. Binnen onze onderzoeksgroep vormen zij evenwel een kleine minderheid, maar dit moet natuurlijk in het licht van de steekproeftrekking worden gezien, daar voltijds studerende jongeren niet werden opgenomen. Bij deze jongeren met een minder complexe achtergrond gaat het meestal over alleenstaande moeder waarbij de zorg voor hun kind(eren) tijdelijk een integratie op de arbeidsmarkt in de weg staan. Ook jongeren bij wie enkel het niet vinden van een (geschikte) job hen verhindert in te staan voor hun eigen onderhoud, behoren tot deze groep. Daarbij betreft het voornamelijk jongeren met een relatief hoog scholair kapitaal en een stabiel familiaal netwerk. Zij beschikken dus over een relatief hoog 'kapitaal' en maken dan ook een grote kans om de bijstand relatief te snel te verlaten. Deze jongeren beschouwen hun periode van bijstandsafhankelijkheid als een overbruggingsperiode ('succesfull bridgers'), waarbij het OCMW tijdens hun zoektocht naar een job of tijdens een periode waarin ze moeten in staan voor hun kinderen een inkomen verschaft. Bij hen kan worden verwacht dat zij mits ondersteuning vanuit het OCMW in hun oriëntatie naar de arbeidsmarkt relatief vlug terug op eigen benen zullen kunnen staan.

² Over de objectieve duur van de bijstandsafhankelijkheid kon er op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan, daar de overgrote meerderheid van de bevraagde jongeren op het moment van het interview nog steeds een beroep deed op het OCMW.

2. De ervaringen van van jonge BM-gerechtigden met de OCMW-hulpverlening uitgediept

2.1. Het overschrijden van de OCMW-drempel

Uit de interviews met de jongeren blijkt de schaamte die zij ervaren wanneer ze beroep moeten doen op het OCMW. Allereerst is 'iets moeten gaan vragen aan anderen' voor hen al een drempel op zich, en tast dit het eergevoel aan. Ten tweede overheerst nog steeds het stereotiepe beeld dat veel mensen hebben van het OCMW als zijnde voor armen en sukkelaars. Deze gevoelens van schaamte hebben dan ook tot gevolg dat aan de stap naar het OCMW een duidelijk afwijgingproces voorafgaat, waarbij de jongeren vaak eerst op zoek gaan naar allerlei andere oplossingen.³ Meestal proberen ze eerst op diverse manieren hun bestaansonzekerheid te verminderen, door het zoeken van tijdelijk onderdak bij vrienden, door het verwerven van inkomsten door zwart werk of via andere illegale praktijken zoals drugs dealen. Pas wanneer duidelijk wordt dat deze oplossingen op lange termijn weinig perspectieven bieden, stappen ze naar het OCMW.

Wat de initiële hulpvraag naar het OCMW toe betreft, deze wordt door de jongeren zelf bijna altijd als financieel geformuleerd. Zelfs al is de achterliggende problematiek van het beroep op het OCMW veel diepgaander en complexer dan deze gesteld hulpvraag, meestal is er sprake van een herformulering door de jongere in financiële termen. Dit heeft zowel te maken met de brede perceptie van het OCMW in onze samenleving als een financiële hulpverleningsinstantie als met het feit dat jongeren minder vlug de stap zetten naar de hulpverlening rond andere, meer persoonlijke vragen. Dit betekent echter niet dat de jongere van het OCMW niet kan verwachten dat andere zaken in de begeleiding aan bod kunnen komen. Deze worden evenwel niet als initiële hulpvraag gesteld. Het is vaak pas gedurende de hulpverlening, als gevolg van een ruimere probleemstelling door de maatschappelijk werker of via de kennismaking van de jongeren met het ruimere aanbod van het OCMW, dat ook de hulpvraag wordt verruimd. Daarbij kan de financiële hulpvraag worden uitgebreid naar het domein van huisvesting, budgettering, tewerkstelling ...

2.2. De OCMW-hulpverlening ten aanzien van jonge BM-gerechtigden

In het kader van het huidige activeringsbeleid ging de aandacht voornamelijk naar de begeleiding vanuit het OCMW op het vlak van arbeid, maar ook de inspanningen van het OCMW op het gebied van huisvesting en budgettering kwamen aan bod. Stabiliteit op deze domeinen kan immers een voorwaarde zijn voor een succesvolle arbeidsmarktintegratie. Dergelijke hulpverlening kan derhalve gerekend worden tot het activeringsbeleid in ruime zin met sociale integratie als ultieme doel.

Een maatregel die kadert in de filosofie van de 'actieve welvaartsstaat' en de integratie van de jongeren op de arbeidsmarkt en ruimer in de samenleving vooropstelt, is het **sociaal integratiecontract**. Het OCMW is sinds 1993 verplicht een contract af te sluiten met de jongere, dat de modaliteiten van een geleidelijke sociale integratie en de inhoud van de begeleiding vastlegt. Voor gerechtigden jonger dan 25 jaar is het afsluiten en naleven van dit contract in principe ver-

³ Dit afwegingsproces is evenwel niet zo sterk aanwezig bij jongeren die vanuit een instelling worden begeleid of onderdak hebben gevonden in een opvangcentrum. Zij komen daarbij zelf zelden in persoonlijk contact met het OCMW, alles gebeurt op dat moment via de begeleiding van de hulpverleningsinstelling. In die zin worden deze jongeren zich pas daadwerkelijk bewust van hun statuut als bestaansminimumgerechtigde, wanneer deze begeleiding wegvalt.

plicht.⁴ Uit de interviews blijkt evenwel dat dit integratiecontract weinig of geen bekendheid geniet bij de jongeren. En diegenen die ervan wel op de hoogte zijn, beschouwen het opstellen van ervan ofwel als een louter formeel instrument, waarvan de meerwaarde aan hen totaal voorbij gaat, ofwel als een controle-instrument, dat de maatschappelijk werker enkel aanhaalt wanneer de jongere bepaalde voorwaarden ervan overtreedt of dreigt te overtreden. Geen enkele jongere ervaart het als een instrument om de wederzijdse verantwoordelijkheden te bepalen. Ook geeft niemand aan dat dit contract in overleg met hen is opgesteld. Nochtans werden deze elementen bij de invoering van de maatregel in 1993 voorop gesteld.

In tegenstelling tot het sociaal integratiecontract, is de mogelijkheid om via het OCMW op basis van **artikel 60§7 van de OCMW-wet** tewerkgesteld te worden bij de bevroegde jongeren wel algemeen gekend. Aangezien de initiële doelstelling van deze maatregel, m.n. het opbouwen van socialezekerheidsrechten, in 1999 werd verruimd tot het bieden van werkervaring, wordt deze maatregel als voorbeeld van een activerende tewerkstellingsmaatregel opgenomen. Uit de analyse blijken zowel de troeven als de risico's van deze maatregel. Alle jongeren die in het kader van artikel 60§7 tewerkgesteld werden, zijn tevreden met de job en beschouwen dit als een belangrijke positieve stap, die hen -vaak na een reeks van mislukkingen op het vlak van tewerkstelling en/of andere levensdomeinen - het gevoel geeft terug grip te krijgen op hun eigen leven. Volgende redenen liggen hier aan de basis: de financiële verbetering, het doorbreken van het sociaal isolement, het (opnieuw) aanbrengen van structuur in het dagelijkse leven en een aanzienlijke stijging van het zelfrespect. Door te werken voelen zij zich bevrijd van het juk van het OCMW, voelen zij zich minder 'OCMW-cliënt'. Ook de integratie in de sociale zekerheid en meer bepaald het recht op een werkloosheidsuitkering bij het einde van de tewerkstelling wordt als een belangrijk positief element van art. 60§7 beschouwd. Naast de integratie in de sociale zekerheid, is het ook belangrijk na te gaan wat de verwachtingen van de betrokkenen op lange termijn zijn, op het vlak van integratie in de arbeidsmarkt. Uit ons onderzoek blijkt dat slechts één jongere verwijst naar de mogelijke verbetering van de tewerkstellingskansen na het einde van de tewerkstellingsperiode. Er mag dan al vanuit het beleid inzake tewerkstelling via art. 60§7 sprake zijn van een doelverschuiving van inkomenswaarborg naar werkervaring als voorbereiding op de arbeidsmarkt, voor de betrokkenen zelf blijkt dit niet prioritair te zijn.

Vanuit het beleid wil men via sociale tewerkstelling de arbeidsmarktkansen bevorderen, door hen beroepservaring te laten opdoen. Hiertegenover staat echter dat het OCMW vooral ongeschoold werk aanbiedt aan zijn cliënten. De negatieve reacties van de jongeren inzake sociale tewerkstelling hebben dan ook betrekking op dit aspect. Vaak zijn zij niet te spreken over de inhoud van de jobs en wordt bij hen het gevoel gecreëerd dat het OCMW via dergelijke tewerkstelling enkel en alleen tracht te voorzien in haar eigen behoefte aan goedkope werkkrachten. In de ogen van de jongeren is hier dus sprake van een vraaggerichte benadering van de sociale tewerkstelling, waarbij niet het belang van de jongere, maar dat van het OCMW primeert. Daarmee bedoelen we dat het invullen van beschikbare arbeidsplaatsen voor het OCMW belangrijker is dan het samen zoeken naar een geschikte oplossing voor de jongere. Uit de verhalen van de jongeren kan worden afgeleid dat van een aanbodgerichte benadering, vertrekkende van de mogelijkheden en beperkingen van de jongeren zelf, zelden sprake is. Vaak houdt het OCMW on-

⁴ Aanvankelijk werd dan ook als doelstelling van het onderzoek voorop gesteld om deze activeringsmaatregel te evalueren vanuit de ervaringen van de jongeren.

voldoende rekening met de jongere zelf, en biedt ze een job aan zonder dat daarbij op voorhand voldoende naar hun interesses te peilen.

Tenslotte is de cruciale vraag in hoeverre deze sociale tewerkstelling op termijn tot een integratie op de reguliere arbeidsmarkt zal leiden. Wegens het geringe aantal respondenten kunnen we geen algemene uitspraken doen over de situatie van de jongeren na het einde van de tewerkstellingsperiode. Wel stellen we vast dat eenmaal de jongeren tewerkgesteld zijn, zij vaak veel minder of zelfs geen begeleiding meer krijgen vanuit het OCMW, die een latere integratie op de reguliere arbeidsmarkt kan bevorderen. Enerzijds zijn de individuele contacten met de maatschappelijk werker/trajectbegeleider gering. Hierdoor vervalt de mogelijkheid om de jongeren reeds tijdens hun tewerkstellingsperiode aan te zetten tot solliciteren en om hen in contact te brengen met de VDAB. Anderzijds wordt aan het vormingsaspect gedurende de sociale tewerkstelling weinig aandacht besteed, hoewel ook dit als een belangrijk element kan worden beschouwd om de uitgangspositie van de jongeren na de sociale tewerkstelling te verbeteren.

Het aanbieden van een sociale tewerkstelling is slechts één van de mogelijke manieren waarbij het OCMW de integratie op de (reguliere) arbeidsmarkt kan bevorderen. Een andere manier is het aanbieden van een werkopleiding, waarbij de jongere bovenop zijn bestaansminimum een minimale vergoeding ontvangt. Wel stellen we vast dat het bij een dergelijke 'actieve' tussenkomst van het OCMW in vele gevallen om éénrichtingsverkeer gaat, waarbij het OCMW aan de jongere een tewerkstellings- of opleidingsformule voorstelt en de jongere hiermee moet instemmen. In die zin is dit aanbod tegelijkertijd een test van de werkbereidheid van de jongere.

In tegenstelling tot het eenrichtingsverkeer inzake de begeleiding naar de arbeidsmarkt door het OCMW, zijn er een klein aantal jongeren die evenwel getuigen van een participatieve arbeidsbegeleiding. Daarmee bedoelen we dat in dialoog met de jongeren het OCMW zoekt naar de strategie, die het best bij de jongere past om een (re)integratie op de arbeidsmarkt tot stand te brengen. Hierbij wordt de jongere aanzien als een volwaardige partner en is er sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid, dus van zowel de jongere als de maatschappelijke werker/trajectbegeleider en het OCMW. De jongere wordt daarbij aangemoedigd om zelf verder te solliciteren maar krijgt daarbij de nodige ondersteuning en informatie vanuit het OCMW. Ook streeft het OCMW niet direct naar één bepaalde vorm van begeleiding (bvb. tewerkstelling in het kader van artikel 60§7), maar worden alle mogelijkheden in rekening gebracht. In die zin is hier sprake van arbeidstrajectbegeleiding waar het OCMW in gezamenlijk overleg met de jongere zoekt naar de beste oplossing om een (re)integratie op de arbeidsmarkt tot stand te brengen. In functie van de mogelijkheden en interesses van de jongere wordt gezocht naar de best passende vorm van begeleiding, die dan allerlei vormen kan aannemen zoals sollicitatietraining, opleiding, sociale tewerkstelling en bemiddeling op de reguliere arbeidsmarkt. Wanneer de kenmerken van deze jongeren die een dergelijke geïndividualiseerde vorm van arbeidsbegeleiding ervaren, onder de loep worden genomen, dan valt op dat het daarbij gaat om jongeren die reeds een relatief stabiele tewerkstellingsperiode achter de rug hebben en/of een zeker scholair kapitaal hebben opgebouwd (in concreto: een diploma secundair onderwijs hebben behaald).

Hoe percipiëren de jongeren nu zelf de verwachtingen vanuit het OCMW inzake de integratie op de arbeidsmarkt en die worden geëxpliciteerd in de werkbereidheidsvereiste? Iedereen vindt het

in principe vanzelfsprekend dat bij een toekenning van een bestaansminimum van de gerechtigde wordt verwacht dat hij/zij pogingen onderneemt om werk te vinden. De jongeren beklemtonen dus duidelijk ook hun eigen verantwoordelijkheid. Negatieve geluiden over de interventie van het OCMW om de jongere naar de arbeidsmarkt toe te leiden komen evenwel voor, wanneer de jongere oordeelt dat (in zijn of haar ogen) te weinig rekening wordt gehouden met de achterliggende problematiek (bv. gebrekkige huisvesting, psychische problemen) en hun mogelijkheden en beperkingen (bv. mobiliteitsbeperkingen van alleenstaande moeders). De jongeren vragen voldoende inspraak en overleg tijdens de toeleiding naar de (reguliere) arbeidsmarkt.

Een gelijkaardige conclusie kan worden gemaakt voor de begeleiding van het OCMW op andere terreinen, zoals op het vlak van budgettering. Ook hier stellen de meeste jongeren dat ze de inspanningen van het OCMW appreciëren. Het biedt hen een periode van rust waarin ze geen schrik meer hoeven te hebben van aangetekende brieven of deurwaarders. Ook zien zij de begeleiding inzake hun financiën als een vorm van zelfbescherming waarbij het OCMW controle uitoefent op hun uitgaven. Tenslotte stelt het OCMW hiermee een voorbeeldgedrag; ze merken dat het wél mogelijk is structuur aan te brengen in hun patronen van inkomsten en uitgaven. Misnoegen wordt geuit wanneer de jongere een tekort aan betrokkenheid en overleg ervaart (bvb. bij het bepalen van het leefgeld, bij beslissingen over de wijze van schuldaflossing, ...). Ook hier blijkt - net als bij de begeleiding vanuit het OCMW op het gebied van arbeid - dat de knelpunten in de ogen van de jongeren telkens wijzen op een gebrek aan dialoog tussen de jongere en de maatschappelijk werker, waarbij hun inspraak in het hulpverleningsproces wordt geminimaliseerd. Het ligt dan ook voor de hand dat voor de jongere het cruciale element van een positieve hulpverleningsrelatie met de maatschappelijk werker het emancipatorische karakter ervan is. Een dergelijke actieve betrokkenheid van de jongere creëert een besef van invloed, dat fundamenteel is om de gevoelens van machteloosheid te verminderen. Hierdoor voelen de jongeren de afhankelijkheid in de hulpverlening ook minder aan als problematische en wordt vermeden dat deze hulpverlening ver-afhankelijkend werkt.

Maar niet elke hulpverleningsstijl van de maatschappelijk werker kenmerkt zich door een dergelijke emancipatorisch gehalte, waarin inspraak, overleg en dialoog centraal staan. Meer algemeen kwam in ons onderzoek duidelijk naar voor dat er een grote verscheidenheid bestaat tussen de hulpverleningsstijlen van de individuele maatschappelijk werkers, zowel binnen eenzelfde OCMW als tussen verschillende OCMW's. In die zin zijn de jongeren er zich terdege van bewust en betreuren ze het dat de resultaten van het hulpverleningsproces zo sterk afhankelijk zijn van de hulpverleningsstijl van de maatschappelijk werker.

Beleidsconclusies

De resultaten van dit onderzoek naar de oorzaken van de bijstandsafhankelijkheid en de ervaringen met de OCMW-hulpverlening bij jonge BM-gerechtigden zijn niet vrijblijvend. Zeker in het kader van de nieuwe wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie (de leefloonwet), die in de eerste plaats op jongeren gericht is, levert dit onderzoek beleidsrelevante conclusies op. De leefloonwet wil de 'jeugdarmoede' doorbreken door aan elke jonge aanvrager van het leefloon binnen drie maanden een concreet traject naar werk aan te bieden. In navolging van het Lente-programma (2000), wil de overheid de nadruk dus voornamelijk leggen op de inschakeling op de

arbeidsmarkt en de opheffing van armoede door arbeid. Deze gerichtheid op de arbeidsmarkt kan in principe alleen maar toegejuicht worden. Want ook bij de jongeren zelf, stellen we vast dat het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt als een geïnternaliseerde levensopgave wordt beschouwd. Ze gaan er namelijk van uit dat zij de overgang van jongere naar volwassene pas echt maken wanneer ze een job en een arbeidsinkomen verwerven.

Door de oorzaken van het beroep op het OCMW in een biografisch perspectief te plaatsen, blijkt evenwel dat enkel en alleen het aanbieden van een baan niet voor elke BM-gerechtigde als beste oplossing kan worden beschouwd. Bij een groep van jonge BM-gerechtigden schuilt immers een resem van problemen achter hun werkloosheid, vaak te situeren op diverse levensdomeinen. Vooreerst belet de problematische situatie inzake huisvesting, geestelijke en fysieke gezondheid, schuldenproblematiek, drugsverslaving, ... hen vaak om het zoeken naar werk op de eerste plaats te zetten en ten tweede zijn ze vaak beperkt in arbeidsvaardigheden. Door aan deze jongeren enkel op vlak van tewerkstelling ondersteuning te bieden, dreigt de complexe interactie tussen de achterliggende oorzaken van de bijstandsafhankelijkheid uit het oog te worden verloren en is het gevaar groot dat deze jongeren hierdoor afhaken.

Daarentegen nemen de kansen op een succesvolle hulpverlening toe wanneer het OCMW het activeringsbegrip in ruime zin interpreteert en eerst tracht een positieve evolutie te bewerkstellen op de andere levensdomeinen dan de arbeidsmarkt. Pas als een solide basis, een veilig platform is gevormd, kan een toeleiding naar de (reguliere) arbeidsmarkt worden nagestreefd. Dergelijk begeleidingstraject is evenwel een werk van lange adem, van vallen en opstaan, waarbij een duidelijk afgebakende timing niet kan worden vooropgesteld. In het kader van de nieuwe leefloonwet is de vraag dus of het OCMW voldoende tijd en aandacht zal geven aan de begeleiding op deze andere levensterreinen, vooraleer het tracht het recht op arbeid te realiseren.

Enerzijds lijkt ons deze bezorgdheid gegrond, omdat de leefloonwet stelt dat het OCMW binnen de drie maanden een arbeidsovereenkomst of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst, moet aanbieden. Dit legt een zware tijdsdruk op zowel de jongere als op de maatschappelijk werker. Anderzijds kan niet worden ontkend dat de leefloonwet diverse elementen bevat die een ruime interpretatie van activering toelaten. De mogelijkheid werd immers ingebouwd om - wanneer een beroepsintegratie op korte termijn niet realiseerbaar is - een leefloon aan de jongere toe te kennen gekoppeld aan het opstellen van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Wanneer het OCMW het geïndividualiseerd project dus in ruime zin interpreteert, biedt dit de mogelijkheid om de jonge leefloongerechtigden ondersteuning te bieden op andere levensdomeinen, zoals psychische problemen, het aanpakken van huisvestingsproblemen, ... vooraleer expliciet wordt gewerkt aan een integratie op de arbeidsmarkt. Natuurlijk is een dergelijke ruime begeleiding niet voor iedere jongere noodzakelijk. Voor een fractie van de jonge leefloongerechtigden, die niet met een multi-problematiek worden geconfronteerd, maar waarbij enkel het niet vinden van een job een hinderpaal vormt om op eigen benen te kunnen staan, is deze snelle aandacht voor tewerkstelling de beste oplossing. Voor deze jongeren volstaat ondersteuning en begeleiding vanuit het OCMW naar de reguliere arbeidsmarkt. Bijkomend onderzoek is noodzakelijk om te kunnen inschatten of de nieuwe leefloonwet in de praktijk leidt tot een ruime invulling van activering met meer kansen voor de jongeren en meer aandacht voor de problemen op andere

levensdomeinen dan wel tot een enge invulling met meer risico's voor de jongeren, waarbij zo snel mogelijk een job wordt aangeboden zonder aandacht voor de andere levensdomeinen.

Bij een toeleiding naar de arbeidsmarkt is een grondige screening van de capaciteiten van de jongeren uiterst belangrijk. Op die manier wordt duidelijk of een rechtstreekse toeleiding naar de reguliere arbeidsmarkt dan wel een sociale tewerkstelling aangewezen is. Hiermee vermijdt het OCMW dat de sociale tewerkstellingsplaatsen worden ingenomen door diegenen die eigenlijk geen aanpassingsperiode nodig hebben om gewoon te raken aan het arbeidsritme op de reguliere arbeidsmarkt, en waarbij een begeleiding vanuit het OCMW tijdens de zoektocht naar werk op de reguliere arbeidsmarkt zou volstaan.

Wanneer blijkt dat een eerder beschermde vorm van tewerkstelling zoals artikel 60§7 voor de jongere aangewezen is, dan is het belangrijk steeds de doelstelling op lange termijn - integratie binnen het reguliere arbeidscircuit - voor ogen te houden. Wil deze sociale tewerkstelling effectief bijdragen tot een verhoging van de toekomstige tewerkstellingskansen van de jongeren, dan is omkadering tijdens en na de tewerkstellingsperiode noodzakelijk. Begeleiding tijdens deze periode kan bestaan uit extra opleiding of training (bvb. sollicitatiecursussen) en samen met de jongere verder zoeken naar tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt. Een belangrijk aspect van deze ondersteuning is de jongere wegwijs te maken binnen één van de belangrijkste arbeidsmarktkanalen naar de reguliere arbeidsmarkt, met name de VDAB. Aangezien uit ons onderzoek blijkt dat vele jongeren vóór de bijstandsafhankelijkheid weinig of geen contact met deze instantie hadden, is deze kennismaking met de VDAB tijdens de begeleiding des te belangrijker.

Wat betreft de nazorg, stellen wij vast dat bij de geselecteerde OCMW's in de meeste gevallen de uitgestroomde bijstandsgerechtigden volledig verdwenen zijn uit het gezichtsveld van het OCMW. Toch wordt in het bijzonder voor deze jongeren de nood aan nazorg sterk gevoeld. Het grote probleem is evenwel dat het OCMW de cliënt niet meer aan zich kan binden, aangezien ingeval van een tewerkstelling in het kader van artikel 60§7 het recht op een bestaansminimum uitgedoofd is. Uit andere onderzoek blijkt dat een aantal OCMW's daadwerkelijk aan trajectbegeleiding doen nadat artikel 60§7 is afgelopen (Struyven & Groenez, 2002). Hun redenering is dat een traject niet stopt bij afloop van een sociale tewerkstelling, maar pas bij een tewerkstelling in de reguliere arbeidsmarkt. De begeleiding gebeurt dan wel op vrijwillige basis. Daarom is het belangrijker dat het OCMW de ex-client tracht wegwijs te maken in de mogelijkheden die de VDAB biedt. De jongere moet als het ware de weg naar de VDAB vinden. Dit vraagt om een structurele samenwerking als gelijkwaardige partners tussen het OCMW en de VDAB op het lokale niveau. Dit betekent tevens dat de VDAB haar hulpverleningsaanbod moet aanpassen aan de behoeften van de (voormalige) OCMW-clienten.

Indien het OCMW de cliënt tijdens de sociale tewerkstelling voldoende begeleidt en de VDAB na de tewerkstelling al dan samen met het OCMW de cliënt opvolgt, verhoogt de kans dat deze sociale tewerkstelling daadwerkelijk een voorbereiding vormt op de reguliere arbeidsmarkt. Indien niet aan deze voorwaarden is voldaan, is het gevaar reëel dat het einde van deze tewerkstelling enkel een overgang inhoudt van het statuut van OCMW-client naar het statuut van uitkeringsgerechtigde werkloze. De jongere mag dan wel bevrijd zijn van het OCMW-stigma, zijn

actieve participatie in de samenleving is hiermee niet toegenomen. Op dit moment is er maar een beperkte sturing vanuit de federale overheid betreffende de invulling van de sociale tewerkstelling door de OCMW's op het lokale niveau. Dit onderzoek maakt duidelijk dat het gevolg hiervan is dat de sociale tewerkstelling in zijn huidige vorm kan leiden tot een verschuiving van de uitkeringsafhankelijkheid van de bijstand naar de werkloosheidsverzekering.

Tenslotte tonen de onderzoeksresultaten aan dat jongeren een emancipatorische invulling van hulpverlening erg positief evalueren. Hiermee bedoelen we een visie op hulpverlening die aan de hulpvrager kansen tot inzicht, dialoog, inspraak en participatie biedt of het nu gaat om begeleiding op het domein van tewerkstelling dan wel op andere domeinen. Dit impliceert dat de jongere voldoende inspraak heeft in en betrokken wordt bij het uittekenen van het hulpverleningstraject dat leidt tot een integratie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dit vereist dat tijd wordt vrijgemaakt om naar het verhaal van de jongere te luisteren om zo de achterliggende oorzaken van zijn beroep op het OCMW te achterhalen. Enkel op die manier kan het OCMW en de maatschappelijk werker een hulpverleningstraject op maat van de cliënt opstellen. Dit impliceert ook dat maatschappelijk werkers voldoende gevormd worden binnen deze emancipatorische invulling.

Bibliografie:

- DEHAES, V., K. PAUWELS, E. LAMBRECHTS(2000), *De bijstandspopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties. 1: Het bestaansminimum*. Brussel: CBGS.
- GIDDENS, A. (1991), *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- LEISERING, L., S. LEIBFRIED (1999), *Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective*. Cambridge: University Press.
- SANNEN L., L. STRUYVEN, S. VOS (2000), *De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner*, Leuven: HIVA.
- VANDE LANOTTE, J. (2000), *Lenteprogramma: wie werkt, wint*. Brussel: Kabinet van de Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie.

De beleidsaanbevelingen kunnen worden samengevat in dit schema:

