

**SOCIALE ACTIVERING IN VLAAMSE OCMW'S :
EEN EMPIRISCHE TOETSING ***

K. Hermans, E. Van Hamme, F. Lammertyn

1. INLEIDING

Dit artikel beschrijft de resultaten van een deel van een onderzoek over de implementatie van sociaal beleid door Vlaamse OCMW's (1). Vertrekkend van de theorie van Lipsky over 'street-level' bureaucraten wil dit onderzoek nagaan welke informele strategieën ontstaan bij de uitvoering van een aantal aan de OCMW's opgelegde maatregelen (2). De uitvoering van sociaal beleid wordt in dit onderzoek veeleer als een sociaal dan als een rationeel, logisch-deductief proces begrepen (van der Veen, 1990: 7; Luyten, 1993), waarbij aangenomen wordt dat de uiteindelijke praktijkresultaten wel eens kunnen afwijken van de intenties van de wetgever (Lipsky, 1980; Hill, 1993 (1980): 6). In dit artikel staat het geïndividualiseerd project voor sociale integratie (verder sociaal integratiecontract) centraal.

Het onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Het kwantitatieve gedeelte, dat ondertussen werd afgesloten, bestaat uit een postenquête bij een niet-proportionele gestratificeerde toevallige steekproef van 71 OCMW's (=23% van alle Vlaamse OCMW's). De stratificatie van de steekproef gebeurde op basis van twee kenmerken, de grootte van de gemeente (opgedeeld in vier categorieën, nl. <10 000, 10 000-50 000, 50 000-15 0000, >15 0000 inwoners) en het percentage

* Dit project kwam tot stand met de steun van FWO-Vlaanderen onder het promotorschap van Prof. Dr. F. Lammertyn en co-promotorschap van Prof. Dr. J. Verhoeven.

----- Text continues after this page -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- Tekst gaat verder na deze pagina -----

bestaansminimumtrekkers in de gemeente (laag, gemiddeld, hoog). Op die manier werden 71 OCMW's geselecteerd. Het label 'niet-proportioneel' duidt op de oververteenwoordiging van gemeenten met een hoog percentage bestaansminimumtrekkers om ernstige uitspraken mogelijk te maken (Billiet, 1994 (1990): 133). Van die OCMW's werden de voorzitter, de secretaris en al de maatschappelijk werkers die verantwoordelijk zijn voor minstens één van de vier maatregelen aan de hand van een postenquête bevestigd (3). Twee geselecteerde OCMW's weigerden mee te werken. Uiteindelijk reageerden 63 voorzitters, 66 secretarissen en 228 bruikbare vragenlijsten van de 308 aangeschreven maatschappelijk werkers werden behouden. De respons voor de drie geleidingen samen bedraagt net geen 80%. De bedoeling van de kwalitatieve fase, waaraan op dit moment wordt gewerkt, is om de kwantitatieve verbanden en verklaringen diepgang te geven.

Dit artikel start met een overzicht van de wettelijke bepalingen van het sociaal integratiecontract. De volgende paragraaf verduidelijkt het begrip 'sociale activering', belicht de oorzaken en expliciteert haar tegenstrijdige ideologische achtergronden. De vierde paragraaf verwoordt de onderzoekshypothesen, die in de volgende drie paragrafen getest worden. Eerst komen de verschillen tussen de drie posities binnen een OCMW aan bod. De volgende twee paragrafen belichten telkens één positie, die van de voorzitters en die van de maatschappelijk werkers.

2. HET GEÏNDIVIDUALISEERD PROJECT VOOR SOCIALE INTEGRATIE

Als onderdeel van het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving' werden in 1993 de 'geïndividualiseerde projecten voor sociale integratie', ook wel sociale integratiecontracten genoemd, ingevoerd. Elke bestaansminimumtrekker jonger dan 25 jaar is verplicht (behalve in geval van gezondheids- of billijkheidsredenen) een sociaal integratiecontract te ondertekenen, waarin op maat van de jongere de modaliteiten van een geleidelijke integratie, de inhoud van de begeleiding door het OCMW, de modaliteiten van een eventuele opleiding en tewerkstelling, enz., worden bepaald. Als redenen voor deze invoering werden enerzijds opgegeven dat het bestaansminimum voor jongeren tussen 18 en 25 jaar geen aanleiding mag geven om voor de rest van hun leven op de hulpverlening aangewezen te zijn. Anderzijds tracht men op die manier aan het bestaansminimum een dynamisch karakter te verlenen (Onkelinx, 1993: 9; Simoens & Senaeve, 1996: 73). Bij niet-naleving van het contract kan het bestaansminimum voor één maand worden geschorst en in geval van herhaling binnen het jaar voor een periode van drie maanden. Normalerwijs wordt de helft van het bestaansminimum door de federale overheid gefinancierd. De staatstoeslag aan het OCMW voor het bestaansminimum wordt verhoogd tot 70% als het contract voorziet in een opleiding of een occasionele werkgelegenheid, en tot 100% wanneer het OCMW volgens artikel 60 §7 optreedt als werkgever (4). Indien de jongere een contract ondertekent, impliceert dit dat hij voldoet aan de plicht van werkbereidheid. Voor bestaansminimumgerechtigden ouder dan 25 jaar heeft het sociale integra-

tiecontract een facultatief karakter. Het OCMW kan tevens contracten afsluiten met jongeren, die op basis van de OCMW-wet van 1976 recht hebben op financiële hulpverlening buiten het bestaansminimum, maar hier wordt enkel gefocust op de implementatie van sociale integratiecontracten van jonge bestaansminimumtrekkers.

3. SOCIALE ACTIVERING

De integratiecontracten kaderen in de huidige beleidstrend van sociale activering (Lammertyn, 1996). Deze trend gaat ervan uit dat een uitkering niet volstaat als garantie voor een maatschappelijke integratie. Het doel ervan is uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk zonder uitkering te doen leven en zo een (her)integratie in de maatschappij te stimuleren (Demeyer, Princen & Van Regenmortel, 1998: 2). België leek wat achterop te blijven wat betreft sociale activering, maar de echte politieke doorbraak kwam er in 1997 met onder meer het openstellen van tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumtrekkers, de activering van de werkloosheidsuitkeringen, de Smet-banen (Vranken e.a., 1997: 199). Deze paragraaf legt de oorzaken uit van de opkomst van sociale activering en verduidelijkt haar tegenstrijdige ideologische wortels (5).

3.1. De ondermijning van de pijlers van de verzorgingsstaat

Meer en meer groeit het inzicht dat de verzorgingsstaat zoals hij vorm kreeg na de Tweede Wereldoorlog, geen oplossingen meer te bieden heeft voor de huidige maatschappelijke problemen en dan meer bepaald voor de toenemende sociale uitsluiting (Rosanvallon, 1995) (6). Na de financiële crisis van de verzorgingsstaat van de jaren '70 en de bestuurbaarheidsproblemen van de jaren '80, bevinden we ons nu in een filosofische crisis, waarin het concept 'solidariteit' zelf op de helling komt te staan (Donzelot, 1996: 60). De oorzaak hiervan is de ondermijning van drie structurele pijlers van de verzorgingsstaat (Giddens, 1994: 134-144).

Ten eerste werd aan werk en dan meer bepaald aan loonarbeid in de industrie een centrale plaats toegekend. 'Full employment' werd de hoofddoelstelling, met dien verstande dat buitenshuis werken enkel voorbehouden werd voor de man. Ten tweede was de verzorgingsstaat een nationale staat. Onder invloed van de industrialisering en de urbanisering groeide de interdependentie, wat de uitbouw van de verzorgingsstaat tot gevolg had (De Swaan, 1989). Dit werd door de politieke overheid aangegrepen om de nationale solidariteit aan te wakkeren. Ten derde is de verzorgingsstaat gebaseerd op 'extern risicomangement' (Giddens, 1994: 137; Giddens & Pierson, 1998: 162) met als basis de veronderstelling dat deze sociale risico's min of meer toevallig verspreid waren over de hele bevolking.

Deze drie pijlers worden door de huidige maatschappelijke veranderingen, namelijk individualisering, globalisering en detraditionalisering, ondergraven (Beck, 1992;

Giddens, 1994; Giddens, 1998) (7). Ten eerste moet een voltijdse, levenslange job in een onderneming volgens fordistische principes steeds meer plaats ruimen voor nieuwe vormen van flexibilisering. Harvey noemt deze nieuwe fase 'flexible accumulation': 'Flexible accumulation is marked by direct confrontation with the rigidities of Fordism. It rests on flexibility with respect to labour processes, labour markets, products, and patterns of consumption' (Harvey, 1989: 147). Ten tweede ontoet de vrouw zich van haar voorgeschreven rol en treedt toe tot de arbeidsmarkt. Ten derde verliest de Keynesiaanse natiestaat door het globaliseringsproces zijn grip op de economie (Rosanvallon & Fitoussi, 1998: 109), waardoor steeds meer politieke beslissingen (in de zuiverste betekenis van het woord) niet meer genomen worden door het nationale parlement, maar door de techno-economie (Beck, 1992). Ten gevolge van deze veranderingen groeit meer en meer het inzicht dat sociale risico's zoals bijvoorbeeld werkloosheid, niet meer toevallig verspreid zijn over de bevolking, maar in risicogroepen gesignaleerd kunnen worden. Volgens Rosanvallon (1995) is de 'veil of ignorance', een term die hij leent bij Rawls, gescheurd. Zo toont wetenschappelijk onderzoek aan dat armoede en bestaansonzekerheid steeds sterker geconcentreerd zijn in bepaalde risicogroepen zoals laaggeschoolden, jongeren en vrouwen. Laaggeschoolden krijgen het steeds moeilijker op de arbeidsmarkt, waarbij dit nog eens versterkt wordt door homogamie (het sociologisch verschijnsel waarbij partners met een gelijkaardig scholingsniveau of beroepsprofiel samenwonen of huwen) in een tijd waarin het tweeverdienerschap aan belang toeneemt (Cantillon & Marx, 1995). Jongeren, die hun eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten, lopen het risico 'permanente intermarissen' (Castel, 1995) te worden. Vrouwen bevinden zich vaak in onzekere arbeidsmarktsituaties, doordat zij op de arbeidsmarkt vaak nog benadeeld worden ten opzichte van mannen (Vranken e.a., 1997: 83-85) (7). In plaats van toevallige risico's spreken Rosanvallon en Fitoussi (1996) dan ook van 'des risques stables'.

3.2. De actieve verzorgingsstaat als oplossing

De huidige verzorgingsstaat zou geen voldoende oplossingen meer bieden voor deze structurele problemen, omdat ze de maatschappelijke uitsluiting vergoedt en daardoor bestendigt (Rosanvallon, 1995). Ze zou te vaak de vorm aannemen van een passieve uitkeringsmachine, die enkel financieel optreedt als het kwaad al geschied is. Rosanvallon pleit dan ook voor een actieve verzorgingsstaat, die tracht uitgeslotenen te reïntegreren in de samenleving. Het recht op sociale nuttigheid vervangt binnen zijn visie het recht op een uitkering (Rosanvallon, 1995:178-179, 213-216). Sociaal beleid hoeft geen gebruik meer te maken van algemene socio-professionele categorieën, maar dient op basis van de individuele gegevens van elke sociaal uitgeslotene een individueel traject uit te bouwen, waarin elke stap naar sociale integratie wordt geëxpliciteerd. Deze actieve benadering houdt plichten in voor zowel de sociaal uitgeslotene als voor de staat. De sociaal uitgeslotene moet zich houden aan de afspraken die in het individueel traject worden opgenomen. De staat zorgt op haar beurt ervoor dat de sociaal uitgeslotene ook reële kansen krijgt. Anders gezegd, de gemeenschap kan slechts eisen stellen ten aanzien van het individu als daar een concreet aanbod tegen-

over staat (Swinnen, 1993: 228). Sociale activering wordt hier dus gevat als de verwezenlijking van de sociale grondrechten van elk individu in de samenleving.

3.3. De disciplinerende variant van sociale activering

Dit is evenwel slechts één ideologisch uitgangspunt van het activeringsdiscours. Waar zojuist een emanciperend perspectief als uitgangspunt werd genomen, kan sociale activering ook disciplinerend worden ingevuld. Deze lezing gaat niet zozeer uit van de behoefte aan reïntegratie van de uitgesloten, maar maatschappelijke controle van hun gedrag vormt de leidraad voor de genomen maatregelen (Lammertyn, 1996: 71). Mead (1986) en Murray (1984) zijn twee vertegenwoordigers van dit ideeën-goed, dat dominant was tijdens het Reagan-tijdperk. De verzorgingsstaat zou als een hangmat functioneren, waarin het leuk vertoeven is. Zij ontmoedigt het zoeken naar een job en bevordert het ontbinden van relaties (Vranken e.a., 1997: 201). Dat de werkloze geen job vindt, ligt meer aan hemzelf dan aan de economische omstandigheden (Katz, 1990: 158). Sociaal beleid moet volgens Murray dan ook straffen: 'Social policy must therefore emphasize the stick rather than the carrot' (Murray, 1984: 233). Het verschil tussen de sticks- en de carrots-variant kan aan de hand van Lammertyn (1998: 838) verduidelijkt worden. Hij spreekt van de ondersteunende versus de autoritaire versie van programma's gericht op sociale activering, tussen de 'sticks'-variant – waar niet meewerken leidt tot schorsingen van de uitkering - en de nieuwere 'carrots'-versie, waarbij cliënten niet gedwongen worden, maar overtuigd, ondersteund en aangemoedigd (Lammertyn, 1998: 838). De sticks-variant wil de burger dwingen zich aan te passen aan het dominante waardepatroon in de samenleving en viseert op die manier het morele individu, terwijl de emanciperende versie start van het sociale individu dat ook plichten heeft, maar als tegenhanger van de plichten van de samenleving om hem kansen te geven. In de disciplinerende variant wordt arbeid dan ook verplicht als tegenprestatie voor de uitkering en is de staat een 'entreprise de moralisation' die burgers volgens economische principes socialiseert tot gedisciplineerde arbeiders (Rosanvallon, 1995: 172). In het verdere verloop van de tekst wordt deze disciplinerende variant van sociale activering dan ook 'workfare' genoemd.

3.4. Besluit

Het begrip 'sociale activering' omvat meer ideologische strekkingen dan het magere OESO-onderscheid tussen actieve en passieve beleidsmaatregelen doet uitschijnen. 'The OECD splits spending into so-called 'active' and 'passive' measures. Active measures comprise a wide range of policies aiming at improving access of the unemployed to the labour market and jobs, job-related skills and functioning of the labour market. (...) Passive measures cover spending on unemployment and related social benefits and early retirement benefits' (Martin, 1998). Sociale activering kan zowel een emanciperende als een disciplinerende ideologische basis hebben. Deze tegenstelling laat zich ook nog op een andere manier vatten. De disciplinerende variant spitst zich enkel toe op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en dwingt de burgers zich volledig aan te passen aan de eisen ervan. De emanciperende versie verwacht ook van de vraagzijde, al dan niet gedwongen of gestimuleerd door de staat, inspanningen te leveren om de integratie van sociaal uitgesloten te realiseren.

4. THEORETISCH KADER

Dit artikel wil een vergelijking maken tussen de opvattingen bij drie posities binnen een OCMW, namelijk de voorzitter, de secretaris en de maatschappelijk werkers over het sociaal integratiecontract. Het OCMW als implementerende organisatie voldoet aan Hasenfeld's (1983; 1992) definitie van 'Human service organisation' en aan Lipsky's (1980) definitie van 'street-level bureaucratieën'. Deze twee theorieën vormen het uitgangspunt van het hier gepresenteerde theoretisch kader en van de relevantie van de vraagstelling.

4.1. Het OCMW en de invloed van de omgeving

'Human service organisations' onderscheiden zich door twee kenmerken. 'First they work directly with and on people whose attributes they attempt to shape. People are, in a sense, their 'raw material'. Second, they are mandated – and thus justify their existence – to protect and to promote the welfare of the people they serve (Hasenfeld, 1983: 1). Van deze twee hoofdeigenschappen leidt Hasenfeld zes kenmerken af. Eén hiervan is de complexe en turbulente omgeving, waarin 'human service organisations' zich bevinden. Aangezien de verbetering van het welzijn steeds gedrenkt is in morele overwegingen ('human service organisations as moral entrepreneurs' (Hasenfeld, 1992: 11)), wil de omgeving hierop haar stempel drukken. Deze turbulente omgeving bestaat volgens Hasenfeld uit twee delen, the 'general environment' (economische, socio-demografische en culturele omstandigheden) en de 'task environment', 'the specific set of organisations and groups with which the organisation exchanges resources and services and with whom it establishes specific modes of interaction'

(Hasenfeld, 1983: 51). Het valt niet te ontkennen dat bij de uitvoering van integratiecontracten deze 'task environment', of anders gezegd, de structurele context van het lokale sociale beleid een erg belangrijke rol speelt. Meer bepaald denken we aan de samenwerking en relaties met opleidingsinitiatieven, VDAB's, lokale initiatieven in de sociale economie, de gemeente, de buurtwerking... Echter, deze relaties met de 'task environment' staan hier niet centraal, maar wel de interne verhoudingen binnen een OCMW.

4.2. De interne verhoudingen binnen een OCMW

Een organisatie staat niet enkel onder druk van de externe omgeving. Aiken en Bacharach (1978: 202) wijzen op het interne politieke proces in organisaties. 'We try to follow the general analytical strategy reflected in Karpik's work by emphasizing the political nature of organisations, emphasizing both the internal political process as well as the political process whereby the dominant coalition engages the organisation in political relationships with its environment'. Dit artikel focust op de interne processen in de uitvoerende organisatie, waarin de verschillende posities als politieke actoren met hun eigen behoeften en doelstellingen beschouwd kunnen worden (Aiken & Bacharach, 1978: 200). In een OCMW zijn drie verschillende functies te onderkennen.

Ten eerste is er de voorzitter. Hij zit de Raad voor Maatschappelijk Welzijn voor. De leden van de Raad worden verkozen door de gemeenteraad. De Raad regelt, binnen de perken van de wetten en de decreten, alles wat tot de bevoegdheid van het OCMW behoort en neemt tevens de beslissingen over de sociale dossiers, tenzij hij deze bevoegdheid heeft afgestaan aan het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Het voorzitterschap is een politiek mandaat voor zes jaar en de voorzitter kan worden beschouwd als een vertegenwoordiger van de lokale bevolking, maar vormt tegelijkertijd ook de band met de hogere overheden. Ten tweede onderzoekt de secretaris onder het gezag van de voorzitter de zaken, leidt hij de administratie en is hij het hoofd van het personeel (artikel 45 van de OCMW-wet). De secretaris woont tevens zonder beraadslagende stem de vergaderingen van de Raad bij. Hij is daar in het bijzonder belast met het opmaken van de notulen en met het waken over de juiste toepassing van de rechtsregels. Alhoewel de secretaris dus geen rechtstreekse bevoegdheid toegewezen heeft gekregen inzake het toekennen van financiële steun is het niet onwaarschijnlijk dat hij/zij er een belangrijke invloed op uitoefent (Luyten, 1993: 294). De derde positie binnen een OCMW is de maatschappelijk werker, die gezien kan worden als de uitvoerder bij uitstek van de OCMW-wet en de bestaansminimumwet, omdat hij/zij in contact komt met de cliënten (Luyten, 1993: 425). Hij/zij neemt de voorbereidende onderzoeken voor zijn/haar rekening en stelt het sociale dossier op. In dat dossier wordt de individuele hulpvraag geformuleerd. Hij/zij is als het ware een sluiswachter, die de stroom van informatie kanaliseert en reguleert (Engbersen, 1990: 158). De uiteindelijke beslissing neemt hij/zij echter niet, maar de Raad of het Bijzondere Comité voor de Sociale Dienst.

4.3. Eerste onderzoekshypothese

De eerste vraagstelling van dit artikel luidt dan ook in welke mate er verschillen zijn tussen de opvattingen van de drie posities binnen een OCMW met betrekking tot het sociaal integratiecontract. Er wordt verwacht dat deze drie posities er een andere mening op nahouden. De theoretische fundering van deze onderzoekshypothese is afkomstig van Lipsky's (1980; 1991; 1993) 'Street-level bureaucracy'.

4.3.1. *Contactambtenaren versus leidinggevenden*

'Street-level bureaucrats', in het Nederlands het best te vertalen als contactambtenaren, zijn 'public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs and who have substantial discretion in the execution of their work' (Lipsky, 1980: 3). Zij staan in rechtstreeks contact met hun cliënten en hebben een ruime impact op het leven van de burgers. Daarnaast beschikken zij volgens Lipsky over een vrij grote mate van discretionaire ruimte, over een vrij ruime marge waarbinnen zij zelf kunnen bepalen wat er moet gebeuren. Beide kenmerken zijn van toepassing op Vlaamse maatschappelijk werkers. Bij sociale integratiecontracten, bijvoorbeeld, is het aan de maatschappelijk werker om een geïndividualiseerd integratieplan concreet op te stellen in samenspraak met de jongere. De uiteindelijke beslissing wordt wel getroffen door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn of door het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst, maar het is aan de maatschappelijk werker om op basis van een sociaal onderzoek dit plan uit te tekenen.

De centrale stelling van Lipsky (1991: 213) is dat de kenmerken van de werkomgeving de uitvoering van het beleid beïnvloeden waardoor het beleid pas zijn uiteindelijke vorm krijgt binnen de uitvoerende organisatie en daardoor wel eens durft af te wijken van wat in de wetteksten te vinden is. Hij onderscheidt vijf kenmerken. Ten eerste zijn in street-level bureaucratieën de werkingmiddelen onaangepast aan de taken die contactambtenaren moeten uitvoeren. 'Street-level' bureaucraten hebben, gegeven de taken die ze moeten uitvoeren, een meestal erg zware case-load en ervaren een gebrek aan tijd. Ten tweede tendert de vraag naar diensten te verhogen tot op het niveau van het aanbod, aangezien de vraag naar openbare diensten steeds latent aanwezig is. Ten derde werken contactambtenaren in jobs die zich kenmerken door vage, ambigue en tegenstrijdige doelstellingen. Dit kan het gevolg zijn van politieke conflicten tijdens de ontwikkeling van de beleidsmaatregel of door de voortdurende accumulatie van doelstellingen en wetgeving tijdens de verdere ontwikkeling van een voorziening. Ten vierde zijn de prestaties van contactambtenaren zeer moeilijk te meten. Dit is deels te wijten aan de tegenstrijdigheid van doelstellingen, die de operationalisering van adequaat gedrag bemoeilijkt. Ondanks deze moeilijkheden worden in dit soort organisaties parameters gehanteerd die datgene meten dat gemakkelijk te kwantificeren valt. Een laatste kenmerk van street-level bureaucratieën is dat cliënten hun situatie niet vrijwillig gekozen hebben. Ze zijn verplicht naar deze voorzieningen te stappen, omdat ze diensten aanbieden die nergens anders te verkrijgen zijn.

Hun job kan ten gevolge van deze vijf kenmerken van de werkomgeving nooit in ideale termen worden uitgeoefend. 'Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however is in a sense impossible to do in ideal terms' (Lipsky, 1980: 82). Gegeven die omstandigheden ontwikkelen 'street-level' bureaucraten derhalve een aantal routines en informele strategieën, die bijdragen tot een controle over deze moeilijke en ambigue werkomgeving. Dit kan resulteren in een uiteindelijk beleid van de organisatie, dat afwijkt van de intenties van de wetgever. Mogelijke strategieën zijn: het opleggen van allerlei kosten voor de toegang tot de voorziening, het afromen van cliënten, specialisatie als strategie om zich te ontlasten van bepaalde verantwoordelijkheden, aanpassing van de doelstellingen van de organisatie, ontkenning van het beschikken over discretionaire bevoegdheid, het mentaal verkleinen van de doelgroep, 'blaming the victim',... Dit alles beïnvloedt de relatie tussen de street-level bureaucraten en hun leidinggevendenden. 'In general lower-level workers have different job priorities than managers' (Lipsky, 1980: 18). Anders gezegd, contactambtenaren en leidinggevende functies leggen andere accenten in en hebben andere verwachtingen over de beleidsuitvoering.

Eén binnenlands en één buitenlands onderzoek bevestigen deze belangentegenstelling. Luyten (1993: 284) wijst op de gecompliceerde spanningsrelatie tussen twee OCMW-actoren: de raadsleden (bestuurders) en de maatschappelijk werkers (professionele uitvoerende krachten) (Luyten, 1993: 284). Astier (1997) onderzocht aan de hand van participerende observatie een lokale integratiecommissie ('commission locale d'insertion) van het RMI (Revenu minimum d'insertion) in Frankrijk. Deze commissie beslist over de toekenning van het RMI en over de modaliteiten van het daarmee gepaard gaande integratiecontract. Het loont de moeite op dit werk even in te gaan, mede omdat het sociaal integratiecontract geïnspireerd is door de Franse RMI (Onkelinx, 1993) (8). Astier participeerde gedurende een aantal jaren in zo'n integratiecommissie. Ze geeft meerdere voorbeelden, waaruit blijkt dat de raadsleden en de burgemeester andere accenten leggen dan de maatschappelijk werkers (Astier, 1997: 71-72). De raadsleden laten zich al eens leiden door meningen en roddels uit het dorp. Ook onderkent de auteur verschillen tussen de administratieve krachten en de maatschappelijk werkers (Astier, 1997: 86-89), waarbij de eersten zich veel meer afsluiten van de problemen van de cliënten. Astier besluit dan ook: 'La commission est une espace où se confrontent des logiques, des savoirs, des pratiques professionnelles et des régimes d'appréciation hétérogènes dans des débats souvent animés' (Astier, 1997: 79). Astier bevestigt op die manier de eerder geformuleerde hypothese.

4.3.2. *Verfijning van de onderzoekshypothese*

Deze verfijning gebeurt aan de hand van eerder uitgevoerd onderzoek rond het sociaal integratiecontract. Wauters (1994: 17) is van mening dat de maatschappelijk werkers van de Vlaamse OCMW's helemaal niet overtuigd zijn van de meerwaarde van het integratiecontract. Daarmee gaat hij in tegen de stelling van Taecke (1994: 17) uit hetzelfde jaar dat het integratiecontract met gemengde gevoelens en weerstand werd onthaald door de OCMW-besturen en –maatschappelijk werkers, maar dat na ettelijke maanden praktisch de weerstand van zowel gebruikers als maatschappelijk werkers afgebokkeld is. Volgens Wauters zijn de integratiecontracten in veel gevallen slechts een formalisering van de reeds toegepaste begeleiding van cliënten en leiden ze tot een toename van de werkbelasting. In de studie van de Koning Boudewijn Stichting wordt gewezen op de administratieve rompslomp, de toegenomen dossierlast en de onvoldoende aanpassing van de organisatorische uitbouw van de OCMW's (Koning Boudewijn Stichting, 1996: 110-112, 158). Het sociaal integratiecontract blijft daarom te vaak een papier zonder meerwaarde, omdat het onvoldoende geïndividualiseerd, opgevolgd en bijgestuurd kan worden (Vranken e.a., 1997: 68). Lietaert en Neyt (1997: 305-306) wijzen op drie gelijkaardige problemen bij de implementatie van integratiecontracten: een gebrek aan integratievoorzieningen, onvoldoende motivatie bij de cliënten, gebrek aan tijd en personeel doordat de invoering niet gepaard ging met een verhoging van de personeelsomkadering.

Uit deze opsomming blijken de bureaucratische kenmerken van het sociaal integratiecontract, de toegenomen werkdruk ten gevolge van de invoering ervan, de administratieve rompslomp en het gebrek aan aanpassingen aan de organisatorische context. Volgend uit de definitie van contactambtenaren zijn de maatschappelijk werkers de positie binnen een OCMW die het meest geconfronteerd wordt met deze problemen. Zij zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van deze maatregel, ervaren de discretionaire ruimte die de wetgeving laat en staan in dagelijks contact met de cliënten, die niet altijd even gemotiveerd zijn. We verwachten dan ook dat zij het contract negatiever inschatten dan de twee andere posities. Zeker de voorzitters ervaren in mindere mate de dagelijkse problemen bij het sociaal integratiecontract, omdat zij er enkel mee in aanraking komen tijdens de bespreking van de individuele dossiers in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn of in het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst.

4.4. **Tweede onderzoekshypothese**

Zoals eerder duidelijk werd, is Lipsky van oordeel dat contactambtenaren ten gevolge van de kenmerken van de werkomgeving hun job niet in ideale termen kunnen uitoefenen. Eén van die kenmerken is een gebrek aan tijd en een te zware caseload. Met betrekking tot het integratiecontract bleek al uit eerder onderzoek dat gebrek aan tijd en onvoldoende personeelsomkadering de uitvoering van de sociaal integratiecontracten bemoeilijken. De theorie van Lipsky volgend verwachten we dat maatschappelijk werkers die een gebrek aan tijd ervaren het contract negatiever inschatten dan de

andere maatschappelijk werkers. Zij zullen eerder afwijken van de in de wetgeving opgenomen intenties en meer informele strategieën ontwikkelen om dat gebrek aan tijd te kunnen beheersen. Dit is de tweede onderzoekshypothese, die in het verdere verloop van dit artikel getest zal worden.

5. HET SOCIAAL INTEGRATIECONTRACT GEËVALUEERD DOOR DE DRIE POSITIES BINNEN EEN OCMW

Deze paragraaf presenteert de vergelijking tussen de opvattingen van drie posities binnen een OCMW over het sociaal integratiecontract. Aan de drie geledingen binnen het OCMW werden drie vragen gesteld over het integratiecontract: welk belang hechten zij eraan, betekent het een meerwaarde voor de maatschappelijke dienstverlening en hoe ervaren zij de invoering ervan in het werkveld?

5.1. Het belang van het sociale integratiecontract

Aan de drie onderzoeksgroepen werd gevraagd welk belang zij hechten aan het afsluiten van een sociaal integratiecontract voor jonge bestaansminimumtrekkers tussen 18 en 25 jaar. Zij moesten zich situeren op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 staat voor helemaal niet belangrijk en 10 voor heel belangrijk. In tabel 1 staan de scores per punt op de schaal. Daarnaast wordt ook de non-respons per geleding op de vraag vermeld. 70% van de non-respons bij de maatschappelijk werkers – diegenen die zich bevinden in de categorie 'geen antwoord' – is te wijten aan het feit dat het sociale integratiecontract niet tot hun takenpakket behoort. Gemiddeld scoren de ondervraagde voorzitters het hoogst met 7,3. Daarna komen de secretarissen met 6,3 en als laatsten de maatschappelijk werkers met een gemiddelde score van 5. Aan de hand van de 'Wilcoxon rank'-test (ook gekend als de Mann-Whitney-test) blijkt dat de drie groepen een significant verschillend belang hechten aan het integratiecontract (9). De absolute waarde van deze getallen is niet belangrijk, wel het beeld dat erachter steekt. Maatschappelijk werkers, die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en het uitvoeren van deze contracten en (bijna) dagelijks met jonge bestaansminimumtrekkers in contact komen, vinden ze het minst belangrijk. Voorzitters, daarentegen, schatten het belang ervan significant hoger in, terwijl zij vaak enkel ermee te maken hebben tijdens de bespreking van individuele dossiers in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn of in het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst.

Tabel 1. Procentuele verdeling van het belang van het integratiecontract naar functie in het OCMW

Belang SIC	Voorzitter	Secretaris	Maatsch.werker
------------	------------	------------	----------------

1	0	1,6	9,2
2	0	0	3,9
3	6,1	19	13,2
4	3,0	4,8	13,2
5	7,6	7,9	11,8
6	12,1	11,1	11,4
7	12,1	17,5	11,8
8	27,3	17,5	8,8
9	16,7	9,5	3,1
10	9,1	6,3	2,6
Geen antwoord	6,0	4,8	11
Absoluut totaal	63	66	228

5.2. De meerwaarde van het integratiecontract

Vervolgens werd aan de drie onderzoeksgroepen gevraagd of het sociaal integratiecontract een meerwaarde betekent op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening. De respondenten konden met ja of neen antwoorden. De antwoordverdelingen van de drie groepen vertonen hetzelfde beeld als bij de zojuist gepresenteerde schaal-score. Zeventig procent van de ondervraagde voorzitters vindt dat het integratiecontract een meerwaarde betekent. Bij de secretarissen bedraagt dit iets meer dan de helft (55%). Slechts 28% van de maatschappelijk werkers is de mening toegedaan dat het sociaal integratiecontract een meerwaarde betekent op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening. Aan de hand van een χ^2 -test kan worden besloten dat deze drie percentages significant verschillend zijn ($df=1$; $\chi^2 = 49,233$; $p=0,001$).

5.3. Ervaring met het integratiecontract in het veld

Tabel 2 geeft de vier antwoordmogelijkheden en de procentuele verdeling per positie op de vraag: "Hoe ervaart u de invoering van de integratiecontracten in het veld?" (9) Hier worden gelijkaardige verschillen tussen de drie geledingen geconstateerd. De voorzitters achten het sociaal integratiecontract significant nuttiger dan de twee andere groepen. De secretarissen scoren duidelijk lager dan de voorzitters. De maatschappelijk werkers sluiten opnieuw de rij met een erg laag percentage in de categorie 'nuttig'. Wat daarnaast opvalt, is dat slechts één van de 63 ondervraagde voorzitters het contract een overbodige papierwinkel vindt, terwijl dit bij de maatschappelijk werkers één op vijf is.

Tabel 2. Procentuele verdeling van het oordeel over de ervaring van het integratiecontract naar functie in het OCMW (10)

	Voorzitter	Secretaris	Maatsch. werker
Nuttig	45,1	21,3	10,3
In principe goed bedoeld	51,6	62,3	61,3
Overbodige papierwinkel	1,6	11,5	20,6
Andere	1,5	4,9	7,8
Absoluut totaal	59	63	203

($\chi^2=46,66$; $df=6$; $p=0,001$)

5.4. Besluit

De drie vragen over het sociale integratiecontract resulteren in gelijklopende antwoorden. De voorzitters staan het meest positief tegenover het contract en de maatschappelijke werkers het meest negatief. De secretarissen bezetten telkens een middenpositie. Op de eerste hypothese kan dus bevestigend worden geantwoord. De drie posities binnen een OCMW evalueren het sociaal integratiecontract op een verschillende manier. De maatschappelijk werkers hechten er het minst belang aan en vinden het het minst nuttig. Deze positie binnen het OCMW valt trouwens op door de hoge score op de antwoordcategorie 'in principe goed bedoeld, maar in de praktijk zet het weinig zoden aan de dijk'. Dit sluit sterk aan bij eerder onderzoek van de Koning Boudewijn Stichting (1996), dat vaststelde dat veel maatschappelijk werkers in de stedelijke OCMW's eerder kritisch staan ten opzichte van de meerwaarde van het integratiecontract in de hulpverleningsrelatie, maar dat ze desalniettemin toch positieve geluiden laten horen over de filosofie erachter. Desalniettemin moeten we voorzichtig zijn met de hier gepresenteerde conclusies, omdat ze gebaseerd zijn op het

vergelijken van gemiddelden tussen groepen en bivariate χ^2 -testen, die door hun bivariaat karakter de kans op overinterpretatie vergroten.

In het vervolg van het artikel wordt dieper ingegaan op twee van de drie posities, namelijk de voorzitters en de maatschappelijk werkers. De secretarissen worden hier achterwege gelaten, niettegenstaande zij een belangrijke rol binnen het OCMW vervullen. Zij kunnen als het ware worden beschouwd als de band tussen enerzijds de politieke component van het OCMW, de Raad voor Maatschappelijk Welzijn en anderzijds de professionele component, namelijk de maatschappelijk werkers. In de kwalitatieve fase van dit onderzoek zal deze positie meer belicht worden.

6. DE VOORZITTERS

Uit wat voorafgaat blijkt dat de voorzitters in vergelijking met de twee andere posities binnen een OCMW een groter belang hechten aan het integratiecontract. Om hun schaalscore te commentariëren werd hen in de vragenlijst een open vraag voorgelegd. Aangezien de voorzitters deze activeringsmaatregel het belangrijkste inschatten, staan we even stil bij de redenen die zij hiervoor geven.

Elke voorzitter moest dus redenen geven waarom hij het integratiecontract al dan niet belangrijk vond. Aan de hand van Verbastat – een programma gespecialiseerd in de verwerking van open vragen in kwantitatief onderzoek – werden alle antwoorden herleid tot 9 antwoordcategorieën (cf. tabel 3). Alle (delen van de) antwoorden op de open vraag, die in dezelfde richting wezen, werden in eenzelfde antwoordcategorie ondergebracht. Hierbij dient opgemerkt te worden dat 13 voorzitters de open vraag niet beantwoordden en dat een aantal voorzitters meerdere redenen opgaven. Met dit laatste werd rekening gehouden door de antwoorden van de voorzitters op te splitsen en onder te brengen in meerdere categorieën. 34 voorzitters gaven 1 antwoord, 12 voorzitters 2 antwoorden, 3 voorzitters gaven 3 antwoorden en 1 voorzitter gaf 4 antwoorden.

Tabel 3 vermeldt hoeveel maal de gehercodeerde antwoordcategorieën door de voorzitters vermeld werden. Normalerwijs behoort elke respondent slechts tot één antwoordcategorie, maar dit kan niet, omdat het een open vraag betrof waardoor de respondenten meerdere antwoorden konden neerschrijven (11). Deze tabel geeft aan dat vier antwoorden domineren, namelijk 'herintegratie op de arbeidsmarkt', 'het aanleren van een verantwoordelijkheidsgevoel', 'betere begeleiding en ondersteuning van jonge bestaansminimale trekkers' en 'gebrekkige praktijkresultaten'.

Tabel 3. Absolute verdeling van de antwoorden op de open vraag aan de voorzitters over het belang van het integratiecontract (N = 53 voorzitters)

Herintegratie op de arbeidsmarkt	12
Betere begeleiding en ondersteuning van jonge BM-trekkers	9
Deze steuntrekkers zijn te jong om zich in deze situatie te nestelen	6
Het SIC biedt nieuwe kansen aan jonge BM-trekkers	4
Controle-instrument om na te gaan of de BM-trekker het ook wel serieus meent	3
Het SIC komt bij ons weinig voor	2
In de praktijk levert het weinig resultaat op	13
Verantwoordelijkheidsgevoel aanleren op hun rechten en plichten te wijzen	10
Andere	9

6.1. Herintegratie op de arbeidsmarkt

Eén op vier van de voorzitters perkt sociale integratie, de algemene doelstelling van het integratiecontract, in tot een professionele integratie of, anders gezegd, herintegratie op de arbeidsmarkt. Het economisch productieproces is nu eenmaal nog steeds de overheersende en best gelegitimeerde verdeelsleutel voor alle beloningen: inkomen, status en macht (Vranken e.a., 1997: 37). Desalniettemin werd in de derde paragraaf benadrukt dat sociale activering meer kan zijn dan enkel klassieke loonarbeid (Vranken e.a., 1997; De Foucauld & Piveteau, 1995; Cantillon & Thirion, 1998). Het zich maatschappelijk nuttig maken via vrijwilligerswerk is een andere mogelijkheid. De vraag naar sociale integratie van de doelgroep van het contract beslaat echter tegelijkertijd meer facetten dan enkel de relatie met de arbeidsmarkt, maar ook met hun onmiddellijke sociale omgeving, met de politiek, met justitie, met de openbare diensten, met het onderwijs. De vraag is of een precair statuut op de arbeidsmarkt deze vicieuze cirkel van sociale uitsluiting kan doorbreken.

De helft van de individuele antwoorden op de open vraag die tot de antwoordcategorie 'integratie op de arbeidsmarkt' herleid werden, benadrukken de verplichtingen voor jongeren en de negatieve beeldvorming rond deze categorie bijstandsafhankelijken. Dit kan worden verduidelijkt met een aantal letterlijke (delen van) antwoorden van voorzitters: "Werk genoeg te vinden in formaat voor deze ouderdom, als ze willen werken", "Steuntrekken is niet vanzelfsprekend, de betrokkenen moeten beseffen dat ze in feite moeten werken om vergoed te worden, zeker op die leeftijd", "jonge bestaansminimumtrekkers zouden altijd moeten werken". Deze antwoorden zijn terug

te vinden bij één op tien van de ondervraagde voorzitters. Ze wijzen niet in de richting van de verwezenlijking van de sociale grondrechten als hoofddoelstelling van het integratiecontract, maar getuigen eerder van een disciplinerende, strenge aanpak van jonge bijstandsafhankelijken, die het bestaansminimum als een hangmat zouden beschouwen waarin het lekker vertoeven is. Workfare in de letterlijke zin van het woord, namelijk één of andere vorm van arbeid verrichten om het recht op een uitkering te behouden, komt hier bovendrijven.

6.2. Het aanleren van een verantwoordelijkheidsgevoel

Eén op vijf van de voorzitters ziet het contract als een manier om verantwoordelijkheidsgevoel aan te leren. Men kan zich afvragen of deze reden aansluit bij wat van der Veen de 'verharding van de verzorgingsstaat' noemt (van der Veen, 1995: 13-24). Eén van de maatschappelijke veranderingsprocessen die aan de basis liggen van het ontstaan van de verzorgingsstaat, is de afname van de individuele verantwoordelijkheid ten gevolge van de toegenomen interdependentie. Om de hedendaagse crisis van de verzorgingsstaat te boven te komen, is er volgens hem een tegenbeweging observeerbaar in de richting van een toename van de individuele verantwoordelijkheid. Deze tegenbeweging laat zich ook nog in andere termen vatten: een toegenomen nadruk op het individueel schuldmodel. De emanciperende versie van sociale activering – in theorie, althans – vertrekt meer van een maatschappelijk schuldmodel en van een evenredige verdeling van rechten en plichten tussen het individu en de samenleving (Vranken e.a., 1997: 207). Eén op vijf benadrukt het aanleren van een verantwoordelijkheidsgevoel, maar op basis van de individuele antwoorden is het niet altijd even duidelijk of dit een indicator is van een verharding van de verzorgingsstaat. Een aantal letterlijke antwoorden: "aanleren van een 'rechten en plichtenbesef'", "voelen dat er iets van hen verwacht wordt", "steuntrekker kan ervaren dat steun en hulp een recht is, maar dat er daartegenover iets moet staan", "mensen worden behandeld als verantwoordelijk en nemen deel aan de verbetering van hun lot". Het is moeilijk uit te maken hoe sterk de voorzitters hier de plichten van het individu benadrukken en in welke mate ze samengaan met plichten van de samenleving en meer bepaald met plichten van het OCMW.

6.3. Het contract leidt tot een betere begeleiding en ondersteuning van jonge BM-trekkers

Een derde antwoordcategorie met een hoge score is "het integratiecontract leidt tot een betere begeleiding en ondersteuning van jonge bestaansminimumtrekkers". Eén op vijf voorzitters haalt deze reden aan in zijn antwoord op de vraag waarom hij het sociaal integratiecontract al dan niet belangrijk vindt, ondanks de problemen bij de praktische uitvoering (administratieve rompslomp, toegenomen werkdruk, verlies van kostbare tijd voor de begeleidingsfunctie). Verder onderzoek dient uit te wijzen of deze voorzitters het hoofd zijn van OCMW's waarin het integratiecontract tot positie-

ve resultaten leidt of dat deze reden eerder wordt ingegeven door het positieve beleidsdiscours rond het contract dan door de ervaringen van het OCMW in de praktijk.

6.4. In de praktijk levert het weinig op

Eén op vijf van de voorzitters wijst op de gebrekkige praktijkresultaten van de sociale integratiecontracten. Ter illustratie volgen een aantal letterlijke (delen van) antwoorden: "De ervaring met deze contracten is meestal negatief, weinig of geen overtuiging van deze jonge meestal moeilijk te motiveren groep", "heeft mijn inziens weinig effect in de praktijk", "Het is goed bedoeld, maar de praktijk leert ons dat weinig steuntrekkers er mee geholpen worden", "Praktijk leert dat het integratiecontract vaak moeilijk haalbaar is, het vergt een zeer intensieve begeleiding om tot resultaten te komen". Deze voorzitters refereren vooral aan de gebrekkige resultaten van het integratiecontract in hun OCMW en laten zich dus eerder leiden door slechtere praktijkervaringen met het contract dan door het politieke beleidsdiscours, dat vooral de voordelen benadrukt (13).

De dertien voorzitters die naar de gebrekkige praktijkresultaten van de sociale integratiecontracten verwijzen, hebben een gemiddelde schaalscore op het belang van het sociale integratiecontract van 5. Dit gemiddelde verschilt niet van het gemiddelde van de maatschappelijk werkers. Ook is twee derde van deze voorzitters niet overtuigd van de meerwaarde van het integratiecontract voor de maatschappelijke dienstverlening. Ook dit stemt in grote mate overeen met de opvattingen van de maatschappelijk werkers. Er bevindt zich dus onder de ondervraagde voorzitters een groep die meer aansluit bij de maatschappelijk werkers dan de eerder bevestigde hypothese doet uitschijnen. Deze voorzitters zijn niet overtuigd van de meerwaarde van het integratiecontract en het zijn mede de slechte praktijkervaringen in hun OCMW die hun opinie in die richting duwen.

7. DE MAATSCHAPPELIJK WERKER ALS 'STREET-LEVEL' BUREAUCRAAT

Ten opzichte van de andere twee posities staan de maatschappelijk werkers het minst positief ten opzichte van het integratiecontract. In een vorige paragraaf werd dit toegeschreven aan het feit dat de maatschappelijk werkers instaan voor de dagelijkse uitvoering van het integratiecontract. Vroeger onderzoek maakte duidelijk dat dit niet altijd van een leien dakje loopt. Te hoge dossierlast, administratieve rompslomp, verlies van kostbare tijd voor de begeleidingsfunctie en gebrekkige resultaten bij ongemotiveerde cliënten waren klachten die bij de maatschappelijk werkers te horen waren. Het is nu de bedoeling na te gaan of de tweede onderzoekshypothese, die werd afgeleid van de theorie van Lipsky over 'street-level-bureaucrats', al dan niet bevestigd kan worden. Leidt een subjectieve indruk van een gebrek aan tijd bij de maatschappelijk werkers tot een negatievere evaluatie van het integratiecontract?

7.1. Het gebrek aan tijd

Aan de maatschappelijk werkers werd gevraagd of ze over voldoende tijd beschikken om deze opdracht (het begeleiden van jongeren die een integratiecontract hebben ondertekend) adequaat uit te voeren. De maatschappelijk werkers konden met ja of neen antwoorden. Twintig procent van de maatschappelijk werkers is van oordeel dat ze voldoende tijd heeft om de begeleiding verbonden aan het integratiecontract adequaat uit te voeren. Anders uitgedrukt, tachtig procent van de maatschappelijk werkers klaagt over een gebrek aan tijd. Het gaat hier wel om een subjectief gevoel en geen objectieve vaststelling. Desalniettemin gaat dit resultaat in de richting van een bevestiging van het eerste kenmerk van de werkomgeving van contactambtenaren. Vlaamse maatschappelijk werkers ervaren een gebrek aan middelen om hun opdrachten naar behoren uit te voeren. Deze vaststelling ligt tevens in de lijn van eerder onderzoek dat in de vierde paragraaf werd toegelicht. De onderzoeksvraag is nu of maatschappelijk werkers die beweren over voldoende tijd te beschikken, het belang van het integratiecontract hoger inschatten dan maatschappelijk werkers met voldoende tijd.

7.2. Het belang van het integratiecontract

De steekproef van maatschappelijk werkers wordt in twee groepen ingedeeld (diegenen met voldoende tijd en diegenen met onvoldoende tijd) en er wordt nagegaan of de gemiddelde schaalscores van beide groepen significant verschillen. Het gemiddelde van de maatschappelijk werkers met voldoende tijd bedraagt 5,5 (N=48), het andere gemiddelde bedraagt 4,8 (N=165). De 'Wilcoxon sum rank'-test geeft aan dat de gemiddelden significant verschillen (14). Dit betekent dat contactambtenaren die beweren over voldoende tijd te beschikken, het belang van het contract hoger inschatten dan diegenen met te weinig tijd. Desalniettemin dient opgemerkt te worden dat de discrepantie tussen voorzitters en maatschappelijk werkers wat betreft het belang van het integratiecontract niet herleid kan worden tot een gebrek aan tijd. Dit blijkt uit het gemiddelde van de maatschappelijk werkers met voldoende tijd (5,5) dat nog steeds beduidend lager ligt dan dat van de voorzitters (7,3). Hier gelden dezelfde methodologische opmerkingen als in de vijfde paragraaf.

7.3. De invoering van het integratiecontract in het veld: invloed van het gebrek aan tijd

In welke mate beïnvloedt het al dan niet voldoende tijd hebben de opvattingen over de invoering van het sociale integratiecontract? De hypothese hierbij is dat contactambtenaren die een gebrek aan middelen ervaren, het contract als minder nuttig zullen beoordelen. Uit tabel 4 blijkt dat maatschappelijk werkers die een gebrek aan tijd ervaren, dit contract negatiever inschatten. Uit de χ^2 -teststatistiek en de bijbehorende p-waarde blijkt dat de verschillen in de tabel significant zijn. Vooral de scheeftrekking in de categorie "nuttig" is opvallend. Slechts 6% van diegenen die een gebrek aan tijd ervaart, vindt het contract in het veld een nuttig initiatief. Toch betekent dit niet dat diegenen met onvoldoende tijd het contract volledig afwijzen. Bijna twee op drie kunnen zich wel terugvinden in de principes achter het contract, maar zien het in de praktijk weinig zoden aan de dijk zetten.

Tabel 4. Procentuele verdeling van de antwoordcategorieën van de vraag over de invoering van het integratiecontract naargelang van het over al dan niet voldoende tijd beschikken

	Voldoende tijd	Onvoldoende tijd
Nuttig	23	6,5
In principe goed bedoeld	20,5	21,5
Een overbodige papierwinkel	51	65
Ander antwoord	5,1	7,2
Absoluut totaal	47	203

($\chi^2=9,707$; $df=3$; $p=0,021$)

7.4. De meerwaarde van het integratiecontract

Als laatste afhankelijke variabele wordt de meerwaarde van het integratiecontract getest aan de hand van een χ^2 -test. Daaruit blijkt er geen significante samenhang te zijn met het al dan niet over voldoende tijd beschikken. Bij de vorige twee afhankelijke variabelen werd de derde onderzoekshypothese ('maatschappelijk werkers met een subjectief tijdsgebrek zijn negatiever ten opzichte van deze activeringsmaatregel') bevestigd. Deze hypothese doorstaat echter niet de derde test en voorzichtigheid bij de interpretatie is dan ook geboden. De beoordeling van de meerwaarde van het integratiecontract voor de maatschappelijke dienstverlening blijkt niet onder dezelfde invloed te staan van het tijdsgebrek als de twee andere afhankelijke variabelen.

7.5. Besluit

De derde onderzoekshypothese kwam tot stand op basis van Lipsky's 'Street-level Bureaucracy' en eerder onderzoek naar deze activeringsmaatregel. Dat wees op de problemen bij de uitvoering: het gebrek aan tijd, onvoldoende personeelsomkadering, administratieve rompslomp, te weinig activeringsinitiatieven,... Daarvan werd één probleem uitgekozen, namelijk een gebrek aan tijd, en nagegaan of dit een significante invloed uitoefende op de evaluatie van het contract. In twee van de drie testen was dit het geval. De derde test echter bevestigde onze onderzoekshypothese niet. Dit derde resultaat bemoeilijkt de theoretische interpretatie, aangezien de drie significantietesten niet in dezelfde richting wijzen. Het gebrek aan tijd is dus zeker niet de enige oorzaak van de negatieve evaluatie van maatschappelijk werkers, maar het kan niet worden ontkend dat dit kenmerk een rol speelt.

8. CONCLUSIE

Buitenlands onderzoek gaf al aan dat verschillende posities binnen een organisatie andere prioriteiten en doelstellingen kunnen nastreven. Dit onderzoek bevestigt deze vaststelling. Maatschappelijk werkers staan negatiever ten opzichte van het sociaal integratiecontract dan de voorzitters en de secretarissen. Dit werd toegeschreven aan het feit dat de maatschappelijk werkers instaan voor de dagelijkse uitvoering van het sociaal integratiecontract en daardoor veel meer in aanraking komen met de in eerder onderzoek gesignaleerde problemen. De tweede onderzoekshypothese baseerde zich op de theorie van Lipsky en op eerder onderzoek. Nagegaan werd of een gebrek aan tijd een significante invloed uitoefende op de evaluatie van het contract. Uit twee van de drie testen bleek dit het geval te zijn. De derde test echter bevestigde onze onderzoekshypothese niet. Het gebrek aan tijd is dus zeker niet de enige oorzaak van de negatieve evaluatie van maatschappelijk werkers. Ook andere kenmerken spelen een rol. Om dit laatste nog eens extra te benadrukken, wordt hier afgesloten met een

citaat uit het onderzoek van de Koning Boudewijn Stichting (KBS, 1996: 125): 'Actieve trajectbegeleiding van jongeren heeft organisatorische gevolgen voor het intern management, voor de organisatie van de eerste lijn, voor de uitbouw van gespecialiseerde diensten op de tweede lijn, voor de aansluiting tussen de beide en voor de externe profilering en netwerkvorming rond het OCMW. (...) In de volgende jaren zal de organisatorische aanpassing van de OCMW's en van het maatschappelijk werk veel meer dan nu het geval is het voorwerp moeten zijn van intern management en begeleide processen van organisatievorming'. Sociale activering vereist dus zowel organisatorische veranderingen in de relaties met de 'task environment' als in de interne vormgeving van een OCMW (15).

VOETNOTEN

- (1) Het eerste gedeelte van dit onderzoek werd tussen 1996 en 1998 verricht door E. Van Hamme onder begeleiding van prof. Dr. R. Maes en prof. Dr. F. Lamertyn.
- (2) Meer bepaald staan vier maatregelen centraal: (1) het testen van de werkbeleidbaarheid bij aanvragers van een bestaansminimum, (2) de sociale tewerkstelling, art. 60 §7, (3) het geïndividualiseerd project voor sociale integratie, (4) de terugvordering van financiële steun bij onderhoudsplichtigen.
- (3) Het betreft hier de vier opdrachten die in de vorige voetnoot vermeld werden en die in het ruimer onderzoek centraal staan.
- (4) De OCMW-wet voorziet in de mogelijkheid om door middel van een sociale tewerkstelling, geregeld door artikel 60, § 7 van de OCMW-wet, een steun-trekker tewerk te stellen voor de periode die noodzakelijk is om het volledig voordeel van socialezekerheidsuitkeringen te bekomen. Sinds het 'Urgentie-programma voor een meer solidaire samenleving' is de staatstoelage voor het bestaansminimum verhoogt tot 100% wanneer een bestaansminimum-trekker binnen dit statuut wordt tewerkgesteld (Onkelinx, 1993:30). Het OCMW treedt zelf op als werkgever of stelt werknemers ter beschikking van gemeenten, van verenigingen zonder winstoogmerk met sociaal of cultureel doel of van een ander OCMW. Intussen raakt dit artikel meer en meer ingeschreven in een meer actieve tewerkstellingspolitiek waarbij een (tijdelijke) tewerkstelling in het kader van art.60 § 7 beschouwd wordt als een (mogelijke) opstap naar een verdere professionele integratie (Demeyer, Princen & Van Regenmortel, 1998: 12). Opleiding op de werkvloer behoort tot de mogelijkheden van een sociale tewerkstelling. Deze eerder nieuwe interpretatie van dit artikel sluit aan bij 'l'économie intermédiaire', die Rosanvallon voorstelt als opstap naar een verdere professionele integratie (Rosanvallon, 1995: 188-193).
- (5) Voor een overzicht van andere Belgische en Vlaamse activeringsmaatregelen, zie Vranken e.a. (1997) en Vranken e.a. (1998).

-
- (6) Van Kersbergen (1999) toont aan dat het uitroepen van de crisis van de verzorgingsstaat zeker geen fenomeen is van de jaren negentig. Tegelijkertijd gaat hij op zoek naar argumenten voor de weerstand van de verzorgingsstaat tegen verandering. Hij formuleert de hypothese dat de kleine aanpassingen, die nu geïnterpreteerd worden als bewijs voor de weerstandstheorie, wel eens drastische gevolgen kunnen hebben voor de sociale bescherming die burgers genieten.
 - (7) Voor een gelijkaardige analyse van de huidige uitdagingen, zie Van Kersbergen (1999: 8-9).
 - (8) Sinds 1988 kent ook Frankrijk een bestaansminimum als laatste vangnet. Aan de bijstandsuitkering wordt in Frankrijk een integratiecontract verbonden. In samenspraak met de cliënt stelt de maatschappelijk werker dit integratieproject op dat vervolgens wordt voorgelegd aan de lokale integratiecommissie. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van alle relevante uitvoerende instellingen (maatschappelijk werkers, arbeidsbegeleiders, burgemeester, raadsleden, vrijwilligersorganisaties, en ook de prefect van het departement) die haar goedkeuring moet verlenen aan het contract (Swinnen, 1993: 290). Om zijn recht op het RMI te behouden, dient de cliënt zijn afgesproken integratie-inspanningen te volbrengen.
 - (9) Deze test wordt geprefereerd, omdat de variabele 'het belang van het integratiecontract' niet normaal verdeeld is in de drie onderzoeksgroepen. We testen enkel de kleinste verschillen tussen de gemiddelden, dus het verschil tussen de voorzitters en de secretarissen en het verschil tussen de secretarissen en de maatschappelijk werkers. De twee testen geven aan dat de drie gemiddelden significant verschillend zijn (test van het verschil tussen de voorzitters en de secretarissen: $Z=-2,4$, $p=0,014$; test van het verschil tussen de secretarissen en de maatschappelijk werkers: $Z=2,20$, $p=0,027$). Het gevaar van overschatting wordt opgevangen door het principe van multiple comparisons toe te passen en de alpha-waarde (0.05) op te splitsen in twee delen (tweemaal 0.025). De tweede p-waarde bevindt zich net hierboven, maar we gaan toch uit van een significant verschil, omdat we al strenger optreden met betrekking tot alpha.
 - (10) De volledige antwoordmogelijkheid van 'in principe goed bedoeld' luidt: 'in principe goed bedoeld, maar het zet in de praktijk maar weinig zoden aan de dijk'. De categorie 'geen antwoord' werd uit deze tabel weggelaten, waardoor de absolute totalen iets minder bedragen dan in de voorgaande tabel.
 - (11) Dit wordt duidelijker aan de hand van een voorbeeld. Zo antwoordde een voorzitter: 'Jonge mensen kunnen zich zo niet installeren in de hulpverlening en op die manier is een betere opvolging en begeleiding mogelijk door de sociale dienst'. Zijn antwoord werd in twee delen opgesplitst en hij is in tabel 3 zowel één van de negen voorzitters die aanhaalt dat het sociaal integratiecontract in een betere begeleiding en ondersteuning van jonge bestaansminimumtrekkers resulteert als één van de zes voorzitters in de categorie 'Deze steuntrekkers zijn te jong om zich in deze situatie te nestelen'.

-
- (12) Voor de oorzaken van de toegenomen dossierlast en instroom verwijzen we naar De Lathouwer e.a. (1997).
- (13) Onkelinx, initiatiefnemende minister omschreef het contract als 'een instrument om krachten te mobiliseren, bronnen aan te boren, energie te bundelen en vaardigheden leidend tot realisatie van concrete en geleidelijke doelstellingen' en zag als resultaat van het contract de hulpverleningsrelatie uitgroeien tot een 'partnership' (Onkelinx, 1993:16-18).
- (14) De Z-statistiek van de 'Wilcoxon rank'-test bedraagt hier 2,08 en de p-waarde is 0.0367.
- (15) Voor een gelijkaardig besluit, zie Verzelen (1995), die wijst op het gebrek aan structurele aanpassingen, die nieuwe methodieken zoals bijvoorbeeld maat-zorg, eisen.

BIBLIOGRAFIE

- AIKEN, M. & S. BACHARACH (1978), 'The urban system, politics and bureaucratic structure: a comparative analysis of 44 local governments in Belgium', pp. 199-251, in: KARPIK, L.(ed.), *Organisation and environment. Theory, issues and reality*. London: Sage.
- ASTIER, I. (1997), *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer.
- BECK, U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- BILLIET, J. (1994 (1990)), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Ontwerp en Dataverzameling*. Leuven: Acco.
- CANTILLON, B. & I. MARX (1995), 'Armoedebestrijding en sociale zekerheid: mogelijkheden en beperkingen', pp. 509-548, in: DESPONTIN M., M. JEGERS (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd?* Brussel: VUBpress.
- CANTILLON, B. & A. THIRION (1998), 'Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA-experiment', *CSB-Berichten*, januari 1998, 1-24.
- CASTEL, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- DE FOUCAULD, J.P. & D. PIVETEAU (1995), *Une société en quête de sens*. Paris: Jacob.
- DE LATHOUWER, L., G. FRANSEN, M. ANDRIES & B. TAN (1997), *Jongeren in de bijstand. Een onderzoek naar de groeiende categorie jonge bestaansminimumtrekkers*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- DEMEYER, B., M. PRINCEN & T. VAN REGENMORTEL (1998), *Positieve tewerkstellingsporen in de OCMW's. Een kijk op een gevarieerde praktijk*. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid.
- DE SWAAN, A. (1989), *Zorg en Staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- DONZELOT, J. (1996), 'L'avenir du social', *Esprit*, 219, pp. 58-81.
- ENGBERSEN, G. (1990), *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

-
- GIDDENS, A. (1994), *Beyond Left and Right. The future of radical politics*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. (1998), *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. & C. PIERSON (1998), *Conversations with Anthony Giddens. Making sense of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- HARVEY, D. (1989), *The condition of postmodernity. An inquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Basil Blackwell.
- HASENFELD, Y. (1983), *Human service organisations*. Englewoods Cliff: Prentice Hall.
- HASENFELD, Y. (ed.) (1992), *Human services as complex organisations*. Newbury Park: Sage.
- HILL, M. (1980 (1993)), *Understanding social policy*. Oxford: Blackwell.
- KATZ, M. (1990), *The undeserving poor. From the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- KONING BOUDEWIJNSTICHTING (1996), *Evaluatie van enkele aspecten van het Urgentieprogramma in de grote steden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- LAMMERTYN, F. (1996), 'De activerende verzorgingsstaat. Sociaal integratiecontract en OCMW', *OCMW-Visies*, 11 (3): 67-73.
- LAMMERTYN, F. (1998), 'Le nouveau social': maatschappij op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming', *De gids op maatschappelijk gebied*, 89 (11), pp. 819-845.
- LIETAERT, B & NEYT, K. (1997), 'Juridische knelpunten bij de lokale tewerkstelling', pp. 263-318, in: BROUWERS, S., DAMBRE M., *Arm recht? Kansarmoede en recht*. Leuven: Garant.
- LIPSKY, M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- LIPSKY, M. (1991), 'The paradox of managing discretionary workers in social welfare policy', pp. 212-228, in: ADLER, M.(ed.), *The sociology of social security*. Edinburgh: University Press.
- LIPSKY, M. (1993), 'Street-level bureaucracy: an introduction', in: HILL, M.(ed.), *The policy process: a reader*. London: Harvester Wheatsheaf.
- LUYTEN, D. (1993), *OCMW en armenzorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Leuven: Departement Sociologie.
- MARTIN, J.(1998), 'What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, *Labour market and social policy Occasional papers no. 35*. Paris: OECD.
- MEAD, L. (1986), *Beyond entitlement. The social obligations of citizenship*. New York: Free Press.
- MURRAY, C. (1984), *Losing ground. American social policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- ONKELINX, L. (1993), *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*. Brussel: Ministerie voor Sociale Integratie.
- ROSANVALLON P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Seuil.
- ROSANVALLON, P. & J.P. FITOUSSI (1996), *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Seuil.

-
- SIMOENS, D. & P. SENAËVE (1996), *OCMW-dienstverlening en bestaansminimum*. Brugge: Die Keure.
- SWINNEN, H. (1993), 'Revenu minimum d'insertion in Frankrijk: fair of workfare?', *Tijdschrift voor arbeid en bedrijf*, 4 (1): 285-297.
- TAECKE, R. (1994), 'Het geïndividualiseerd project voor sociale integratie', pp. 151-185, in: PUT, J., D. SIMOENS (eds.), *OCMW in de kering. 20 jaar bestaansminimum en 1 jaar Urgentieprogramma*. Gent: Mys en Breesch.
- VAN KERSBERGEN, K. (1999), 'De weerstand van verzorgingsstaten tegen verandering', *Tijdschrift voor Sociologie*, 20 (1): 5-24.
- VAN DER VEEN, R. (1990), *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- VAN DER VEEN, R. (1995), 'De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat', pp. 9-32, in: AERTS L., e.a. *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen markt en burger*. Boom Meppel.
- VERZELEN, W. (1995), 'Professionele hulpverlening en ondersteuning in de hulpverlening', pp. 196-210, in: VRANKEN, J., D. GELDOF & G. VAN MENXEL, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*. Leuven: Acco.
- VRANKEN J., D. GELDOF & G. VAN MENXEL (1997), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- VRANKEN J., D. GELDOF & G. VAN MENXEL (1998), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- WAUTERS, E. (1994), 'Zijn de integratiecontracten geïntegreerd? Een onderzoek bij de Vlaamse OCMW's', *OCMW-visies*, 9 (4): 13-18.

----- end of text -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- einde van de tekst -----