

# GPMI VOOR HET LEEFLOON: ALS HULP CONTROLE WORDT



**Guy Tordeur**  
**Belgisch Netwerk Armoedebestrijding**

**H**et leefloon, het laatste financiële vangnet voor de meest kwetsbaren in onze samenleving, wordt steeds meer voorwaardelijk. Voor het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding is het Geïndividualiseerd Project Maatschappelijke Integratie (GPMI) daarvan het ultieme voorbeeld. Mensen die recht hebben op een leefloon (en er dus nood aan hebben!), moeten, volgens de overheid 'begeleid worden'. Maar het zwaartepunt ligt steeds meer bij voorwaarden en controle in plaats van begeleiding. Als gevolg daarvan ervaren mensen de begeleiding niet meer als ondersteunend, maar als controlerend. Die ervaring blokkeert hun vooruitgang. Mensen kunnen via sancties zelfs uitgesloten worden van hun leefloon waardoor zij helemaal zonder financiële middelen vallen.

In de aanloop van 17 oktober, Werelddag van Verzet tegen Armoede, riepen de netwerken armoedebestrijding verenigd in Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (Belgian Anti-Poverty Network / BAPN) op voor een alternatief voor het GPMI, op maat van mensen in armoede. Daarom publiceerde het netwerk het rapport 'GPMI: te veel uitsluiting, te weinig begeleiding'.

## **STEEDS MEER LEEFLONERS**

Het leefloon is het laatste vangnet in onze samenleving om mensen de kans te geven op een menswaardig bestaan. Het laatste vangnet, want ze hebben onvoldoende sociale rechten opgebouwd en kunnen nergens anders terecht. Een menswaardig bestaan, met die kanttekening dat het leefloon in België ondanks de plannen van de regering voor de optrekking van de minima en de

aanvullende verhogingen in het kader van de welvaartsvastheid nog steeds onder de Europese armoedegrens blijft liggen. Het aantal leefloners<sup>1</sup> blijft elk jaar stijgen. Daaruit blijkt dat de sociale zekerheid niet goed genoeg werkt: bepaalde kwetsbare groepen slagen er steeds moeilijker in om de nodige sociale rechten (werkloosheid, ziekte ...) op te bouwen of er een beroep op te doen.

De coronacrisis zorgde voor een toeloop van nieuwe groepen van mensen (kunstenaars, studenten, zelfstandigen, mensen in preciaire jobs) die aankloppen bij het OCMW voor bijstand. Hopelijk kan het tij voor hen snel weer keren, maar we weten ook uit ervaring dat niet iedereen meteen meesurft op een heropflakking van de economie en het maatschappelijk leven.

BAPN stelt een focus vast bij het huidige beleid op *non take-up*<sup>2</sup> van rechten. Dat is een goede zaak, maar tegelijk zien we in dat verband tendensen die ons verontrusten. Door de toenemende voorwaardelijkheid van 'rechten', wordt het steeds moeilijker voor mensen om er toegang toe te krijgen. Dat geldt zelfs voor het laatste vangnet – het leefloon. De buitenproportionele vrees voor sociale fraude en het idee dat mensen op de bijstand in hun 'hangmat' blijven liggen, ingegeven door een negatief beeld van de doelgroep, leidt tot steeds meer voorwaarden en controle. En dat terwijl een studie van de POD Maatschappelijke Integratie aantoont dat de cijfers van sociale fraude heel laag liggen.<sup>3</sup> Als de toegang tot rechten en hulpverlening niet meer de prioriteit blijkt, is de slinger te ver doorgeslagen.

Het GPMI is het ultieme voorbeeld van hoe financiële steun aan de meest kwetsbaren in onze samenleving, steeds meer voorwaardelijk wordt. De POD Maatschappelijke Integratie kondigde in 2020 een evaluatie aan van het GPMI. Voor BAPN bood dat een opportuniteit om in de verenigingen van haar regionale netwerken ervaringen te verzamelen om te delen met een breder publiek. De netwerken armoedebestrijding vangen immers al lang verontrustende verhalen op over het GPMI. Voor ons is het bovendien essentieel dat gerechtigden zelf gehoord en betrokken worden in het politieke en publieke debat. De mensen in armoede in onze regionale netwerken en lokale verenigingen zijn voor het brede publiek nog te vaak 'onzichtbaar'. In de aanloop van 17 oktober, de Werelddag van Verzet tegen Armoede, wil

BAPN via de lancering van haar rapport een stem geven aan mensen die als gerechtigde van het leefloon rechtstreeks te maken krijgen met het Geïndividualiseerd Project Maatschappelijke Integratie.

### **GPMI?**

'Het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie is een overeenkomst die wordt gesloten tussen een OCMW en een gerechtigde van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI). Het stelt de middelen op waar de verschillende partijen (gerechtigde, OCMW, eventuele partner) gebruik van mogen maken om de doelstellingen te behalen in verband met maatschappelijke en/of professionele integratie van de gerechtigde. De overeenkomst is gebaseerd op de verwachtingen en noden van de gerechtigde opgesteld in dialoog met een maatschappelijk werker, en is aanpasbaar in de tijd. Het is zowel bedoeld als instrument voor een geïndividualiseerde begeleiding en opvolging van de gerechtigde naar meer autonomie en onafhankelijkheid, als een responsabiliseringstool van die laatste.

Zo'n project kan twee vormen aannemen: Een algemeen GPMI, dat op termijn zou moeten uitmonden in een arbeidsovereenkomst of een studieproject, bestemd voor jongeren van minder dan 25 jaar die studies willen aanvatten, hervatten of verderzetten.<sup>4</sup>

Tenminste, zo wordt het uitgelegd aan professionals en externen. Naar de gerechtigden toe wordt over het GPMI als volgt gecommuniceerd:

'Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie is een traject, op jouw maat gemaakt, dat je moet helpen om zelfredzamer te worden en meer greep te krijgen op je leven zodat je uiteindelijk je eigen weg kunt gaan, zonder hulp van het OCMW. Al je wensen, verwachtingen en behoeften kun je uitdrukken. (...) Eenmaal je weet waar je naar toe wil werken, moeten jullie nog samen afspreken hoe je de zaak concreet zult aanpakken. Hiervoor stellen jullie samen een stappenplan op. Al deze afspraken (...) worden neergeschreven in een document. Dat document ondertekenen jullie allebei: jijzelf als uitvoerder van je persoonlijk project en het OCMW als partner. Dat maakt van dit document een echt contract waaraan beide partijen zich moeten houden.'<sup>5</sup>

## **HULP ALS CONTRACT**

Dat klinkt op zich niet zo verkeerd, maar als we dan naar de modelcontracten kijken die de POD Maatschappelijke Integratie beschikbaar maakt via bijvoorbeeld Primabook, stellen we vast dat de gebruikte taal zeer ‘contractueel’ is, en dat alvast visueel er een stevig overgewicht is aan stappen die de gerechtigde moet zetten ten aanzien van de stappen die het OCMW moet zetten. Bovendien wordt wel beschreven wat er gebeurt als de gerechtigde het contract niet naleeft, maar ontbreekt alle info over wat er zou gebeuren als het OCMW de afspraken niet nakomt. Dat illustreert de eenzijdige, onevenwichtige ‘geest’ van dat contract, en geeft de gerechtigde niet meer bescherming of houvast. Mensen (in een kwetsbare positie) tekenen zelden beroep aan tegen een beslissing van het OCMW, waarvan ze afhankelijk zijn om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen.

Anderzijds blijkt uit de vergelijking de ambigue houding ten aanzien van de doelstellingen van het GPMI. De brochure voor de cliënt stelt het voor als een heel persoonlijk hulpmiddel, maar een GPMI omschrijven als ‘responsabiliseringstool’, zoals in de toelichting voor professionals, is letterlijk met het opgestoken vingertje zeggen dat men ervan uitgaat dat mensen in armoede niet genoeg verantwoordelijkheid opnemen. Als OCMW’s en sociaal assistenten dat als uitgangspunt nemen, zorgt men er onmiddellijk voor dat ‘samen’-werken niet vanuit een relatie van gelijkwaardigheid en vertrouwen zal gebeuren - wat we ook bevestigd zien in de analyse van ons rapport.

Sinds de wet van 21 juli 2016, de zogenaamde Wet Borsus, is het GPMI behalve voor de min 25-jarigen, ook verplicht voor iedere nieuwe aanvrager van een leefloon, en wordt het afgesloten op vraag van een van de partijen voor de andere leefloontrekkers. Er werd nog een aantal andere wijzigingen doorgevoerd, zoals het toepassingsgebied dat uitgebreid werd naar subsidiair beschermde personen. Daarnaast werden aan de toegekende steun nieuwe voorwaarden verbonden.<sup>6</sup>

Begunstigden van een leefloon dienden dus ‘begeleid te worden in hun socioprofessionele of sociale inschakeling’. Het GPMI werd zo voor elke nieuwe aanvrager een voorwaarde voor het leefloon.

Waar lopen gebruikers van het GPMI tegenaan? Ter voorbereiding van ons rapport gingen we met die vraag met betrokkenen in gesprek. Er doken heel wat problemen op. Wat zijn de belangrijkste struikelblokken?

### **DRUK EN SANCTIES**

Het GPMI is een contract waarin voorwaarden opgelegd worden. Die worden gecontroleerd door de sociaal assistent. Die controles kunnen uitdraaien op een sanctie: vermindering of zelfs tijdelijke schorsing van het leefloon. Die sanctie snijdt mensen af van hun allerlaatste bron van inkomsten. Bovendien is de dreiging van een sanctie reëel, want er schort heel wat aan het systeem. Mensen weten vaak niet dat ze een contract ondertekenen, er worden onhaalbare voorwaarden opgelegd zonder dat daar ondersteuning bij geboden wordt, de voorwaarden houden te weinig rekening met de leefwereld van rechthebbenden. De dreiging van een sanctie, die als een zwaard van Damokles boven het hoofd van mensen met een GPMI hangt, is een bron van stress. Het tast de relatie met de sociaal assistent aan en heeft een negatieve impact op het begeleidingstraject.

*'Ik wist dat als ik niet zou slagen op school, ik mijn leefloon voor een tijdje kwijt kon zijn. Daarom wilde ik een spaarpotje aanleggen, maar ik had zo weinig dat dat enkel kon door mezelf uit te hongeren. En daardoor had ik niet genoeg energie om te studeren.'* (getuigenis van een persoon met een GPMI)

Uit de interviews kwam naar voor dat dat de mogelijke sanctie door sommige sociaal assistenten en OCMW's wel degelijk gebruikt wordt als dreigement. Daarin zit geen enkel ondersteunend of begeleidend element in.

*'Ik werd bedreigd met sancties. Bijvoorbeeld 'als u niet komt opdagen voor afspraken volgende week, kunt u uw leefloon verliezen.'* (getuigenis van een persoon met een GPMI)

### **ONEVENWICHTIG CONTRACT**

Bij het tekenen van het GPMI staan de gerechtigde en het OCMW niet op gelijke voet. Ze zijn niet in dezelfde mate geïnformeerd, voelen zich niet in dezelfde mate (onderhandelings)bekwaam en vooral: de ene partij is afhankelijk van de andere voor een overlevingsinkomen. En zoals al vermeld, velen

weten zelfs niet dat ze een contract hebben getekend! Vele GPMI's zijn bovendien opgesteld in erg contractuele bewoordingen, waardoor mensen vaak onvoldoende begrijpen wat ze ondertekenen. De betrokkenen zijn vaak ook niet op de hoogte van hun rechten. Zo weten vele gesanctioneerden niet dat ze recht hebben op dringende sociale bijstand.

*'De relatie tussen sociaal assistent en leefloongerechtigde, is geen relatie van begeleiding – het is een machtsrelatie. Ze stellen een GPMI op om het dossier in orde te maken, daarna hoor je er niets meer van, en als iets niet in orde is, sanctioneren ze. Dat is geen begeleiding. Dat is ook niet responsabiliserend, dat is infantiliserend.'* (getuigenis van een persoon met een GPMI)

Wij hebben eveneens vastgesteld dat via de voorwaarden die in het contract worden vastgelegd de verantwoordelijkheid op het individuele niveau vergroten. Zo tekende in Antwerpen Samenlevingsopbouw een getuigenis op van een gerechtigde die als voorwaarde in zijn GPMI een woning van betere kwaliteit moest vinden, aangepast aan de samenstelling van zijn huishouden. In een stad waar er een groot tekort is aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen, zeker voor grote gezinnen, is dat een bijna onmogelijke opdracht.

## **EN DE INSPRAAK?**

Mensen in armoede herkennen zich vaak niet in de GPMI-contracten. Dat komt omdat die contracten nog te veel vertrekken van het referentiekader van de 'gemiddelde' Belg, en niet vanuit de leefwereld van rechthebbenden. Er wordt bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met de noden die voor hen prioritair zijn en wat haalbaar en realistisch is. Vaak is het GPMI niet een 'geïndividualiseerd' project waar de betrokkene samen met de sociaal assistent aan heeft gewerkt. De betrokkenen krijgen in vele gevallen een standaardformulier voorgelegd. Ook lijkt er weinig creativiteit bij de OCMW's om aangepaste mogelijkheden voor begeleiding te vinden. Men vervalt te vaak in het gekende standaardaanbod en staat weigerachtig tegenover out of the box-opties.

*'Ik kom al jaren hier in de vereniging en neem hier ook engagementen op. Waarom telt dit niet mee?'* (Getuigenis van een persoon met een GPMI)

De wet laat ook te veel inmenging in de persoonlijke levenssfeer toe. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het GPMI voorwaarden oplegt in verband met echtscheidingen, wanneer de kinderen naar de opvang moeten enzovoort. In een bepaald OCMW werd zelfs overwogen om het gebruik van anticonceptie in te bouwen als voorwaarde (wat gelukkig niet is doorgegaan). Wij hebben ook voorbeelden opgetekend waarbij budgetbegeleiding wordt opgelegd terwijl dat helemaal niet noodzakelijk was.

### **WEINIG BEGELEIDING**

OCMW's nemen al te vaak te weinig engagementen op zich in het contract. De engagementen zijn ook dikwijls algemeen, af te vinken op een standaard-formulier zelfs. Door de vaagheid in de wet is de invulling van het GPMI sterk afhankelijk van de individuele maatschappelijk werker. Dat leidt tot grote onderlinge verschillen, zelfs binnen hetzelfde OCMW.

In de praktijk stellen we ook vast dat het GPMI te weinig ingezet wordt als begeleidingsinstrument. In het gros van de verhalen die we hebben opgetekend voelde de betrokkene zich niet gesteund of begeleid, terwijl mensen in armoede aangeven dat ze die wel degelijk kunnen gebruiken. Dat creëert ook geen vertrouwensbasis voor de cliënt-assistent-relatie. Het GPMI wordt al te vaak gezien als een administratieve voorwaarde voor het leefloon.

*'Hoezo, hielp men jou bij het OCMW om een woning te vinden toen je als 18-jarige dakloos bij hen aanklopte? Is dat hun job?'* (getuigenis van een persoon met een GPMI)

### **NAAR EEN ECHT BEGELEIDINGSINSTRUMENT**

In het kader van haar rapport, vroeg BAPN aan de geïnterviewden niet enkel naar hun ervaringen met het GPMI, maar ook naar hun aanbevelingen voor een rechtvaardiger systeem. Daar klonk de roep om waardige inkomens, boven de Europese armoedegrens, en een sociale zekerheid die voldoende ondersteuning biedt aan mensen met een precair werknemersstatuut, die werken in kwetsbare sectoren en zich bevinden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De bijstand via het OCMW moet een restcategorie blijven.

Met betrekking tot het GPMI zelf is het voor mensen in armoede essentieel dat de geest van de wet op maatschappelijke integratie gerespecteerd wordt: trajecten naar werk moeten duurzaam werk voor ogen houden en mensen moeten sociale bescherming kunnen genieten. Het recht op maatschappelijke integratie is de kern van de zaak, en zonder een minimaal inkomen (leefloon, dus) is dat quasi onmogelijk te realiseren. Sancties in het kader van begeleiding mogen daarom niet betekenen dat hen het leefloon ontzegd wordt. De doelstellingen van het integratietraject moeten gebaseerd zijn op de verwachtingen en mogelijkheden van de rechthebbende. De sociaal assistent moet zich daarvoor kunnen inzetten en moet over genoeg tijd beschikken om een relatie op te bouwen en echte begeleiding te realiseren.

Daarom roepen de netwerken armoedebestrijding verenigd in BAPN op om het GPMI te vervangen door een instrument dat zowel rechthebbenden als OCMW-medewerkers helpt om de uiteindelijke doelstelling (integratie) te realiseren, en dat daarom focust op begeleiding en ondersteuning op maat, met een open vizier, vanuit wederzijds vertrouwen en zonder mogelijke sanctie van opschorting van leefloon. Dat kan door bijvoorbeeld de controle op het zoeken naar werk over te laten aan de instanties die instaan voor de begeleiding naar werk (VDAB, Actiris, FOREM). Wat ook helpt, is om bij problemen de oorzaak niet in eerste instantie te zoeken bij de leefloongerechtigde, maar terug te keren naar de inhoud van het GPMI: klopt dat nog met de realiteit en mogelijkheden van de leefloner? Kortom een GPMI als levend, meegroeïend instrument op maat van de rechthebbende, gericht op rechtenrealisatie en -toekenning. BAPN werkt graag mee aan een alternatief op maat van mensen in armoede. We zijn er immers van overtuigd dat effectieve oplossingen best ontwikkeld worden samen met de doelgroep.

1. <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/overzicht-van-het-aantalbegunstigden-van-het-leefloon>
2. Non take-up houdt in dat mensen omwille van allerlei drempels hun rechten niet kunnen laten gelden.
3. <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/eindrapport-sociale-fraude-bijocmws>
4. POD Maatschappelijke Integratie: GPMI/LL ratio. (n.d.). Geraadpleegd via [https://stat.mi-is.be/nl/dashboard/ratio\\_piis\\_ris?menu=map](https://stat.mi-is.be/nl/dashboard/ratio_piis_ris?menu=map)
5. POD Maatschappelijke Integratie: wegwijz in het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. (versie juli 2019). Geraadpleegd via <https://www.mi-is.be/nl/geindividualiseerd-project-voor-maatschappelijke-integratie-gpmi>
6. [http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche\\_FT\\_nl/le\\_droit\\_a\\_lintegration\\_sociale\\_dis\\_ft](http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FT_nl/le_droit_a_lintegration_sociale_dis_ft)