

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

10 JULI 1996

BELEIDSBRIEF

Vlaams OCMW-beleid

ingediend
door de heer Luc Martens,
Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn

1 INLEIDING	3
1.1 20 jaar OCMW	3
1.2 De uitdagingen voor de toekomst	4
1.3 Het categoriale welzijnsbeleid	7
2 INSTITUTIONEEL KADER	8
2.1 Situering	8
2.1.1 Bevoegdheid van de federale overheid	8
2.1.2 Bevoegdheid van de Gemeenschappen	10
2.1.3 Aanvullende en bijkomende rechten	10
2.2 Behoeftte aan homogene bevoegdheidspakketten en verdere communautarisering van de OCMW-wetgeving	11
3 WELZIJSINSTELLING: HET OCMW ALS LOKALE DRAAISCHIJF	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Zorgen voor basisvoorzieningen	15
3.3 Motor zijn voor lokaal welzijnsbeleid (coördinatieopdracht)	20
3.4 Samenwerkingsverbanden met privé-initiatieven	23
3.5 Partner van de Vlaamse Gemeenschap	23
3.6 De rol van de provincie	27
3.7 De nieuwe rol van de inspectie	27
4 LOKAAL BESTUUR	28
4.1 Autonomie	28
4.2 Minimum aan administratief toezicht	28
4.2.1 Beperking van het bijzonder toezicht	29
4.2.2 Vereenvoudiging van de procedure inzake algemeen toezicht.	29
4.2.3 Afschaffing van het goedkeuringstoezicht op beslissingen van OCMW's inzake automatisering van hun diensten	32
4.3 Modern overheidsmanagement	33
4.3.1 Personeelsmanagement	34
4.3.2 Financieel management	35
5 SAMENWERKINGSVERBANDEN VOOR OCMW-ZIEKENHUIZEN	38
6 OPENHEID VAN BELEID EN OPENBAARHEID VAN BESTUURSDOCUMENTEN	39
6.1 Van beslotenheid naar openheid van beleid	39
6.2 Openbaarheid van bestuursdocumenten	40
7 TOT SLOT	42

- in de realisatie van het recht op maatschappelijke dienstverlening hebben de sociale diensten van de OCMW's en de maatschappelijk werkers een belangrijke rol gespeeld. Hun doorgedreven professionalisering heeft ervoor gezorgd dat zij, naast huisartsen en verpleegkundigen, de eerstelijns hulpverleners zijn geworden waar mensen in nood het eerst een beroep op doen. Naast de individuele hulpverlening hanteren de sociale diensten andere methodes om mensen te helpen en bij te staan zoals het groepswerk, het gezinswerk, het buurtwerk, het straathoekwerk en het opbouwwerk;
- de armoedebestrijding was en bleef de hoofdprijs van het OCMW. Naast de financiële steunverlening voorziet het OCMW in begeleiding en sociale tewerkstelling. Het OCMW heeft in het kader van het kansarmoedebestrijdend en het kansenbeleid ook projecten opgezet voor opleiding, vorming, tewerkstelling en huisvesting van achtergestelden;
- het OCMW is verder geëvolueerd tot een eerstelijnsdienst voor alle burgers met wegwijsfunctie, administratieve, psycho-sociale en dikwijls ook juridische hulpverlening;
- het OCMW is zich sterk gaan toeleggen op bejaardenzorg en bouwde zowel residentiële, ambulante- als woonvoorzieningen uit;
- het OCMW heeft op verschillende plaatsen initiatieven genomen met betrekking tot coördinatie en overleg, en het heeft zich als dusdanig opgeworpen als de motor van het lokale welzijnsbeleid.

1.2 De uitdagingen voor de toekomst

De uitdagingen voor de toekomst zijn van velerlei aard.

“De eerste rechtstreekse verkiezing van het Vlaams Parlement luidt een nieuwe periode in voor Vlaanderen. Vlaanderen is nu een volwaardige deelstaat in België. We zullen de verworven autonomie ten volle gebruiken én verdiepen ...” zijn de eerste zinnen van het regeerakkoord van de Vlaamse regering 1995-1999.

Deze nieuwe rechtstreeks verkozen overheid zal verder bouwen aan een efficiënte, doeltreffende en klantvriendelijke overheidsinfrastructuur, die zich toespitst op haar kerntaken en die soepel inspeelt op de maatschappelijke veranderingen in de demografische ontwikkelingen in de leeftijdsstructuur en in de samenlevingsverbanden, op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, op het gebied van armoede en bestaansonzekerheid en op dat van de multiculturele samenleving.

1 INLEIDING

1.1 20 jaar OCMW

Met de invoering van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn werd een belangrijk hoofdstuk geschreven in de geschiedenis van het welzijnsbeleid van ons land. In elke gemeente kwam er een specifieke, openbare en zelfstandige instantie tot stand die het maatschappelijk welzijn van eenieder behartigt. Voordien waren al de wet op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden van 1969, de wet op de tegemoetkomingen aan mindervaliden van 1969 en de wet op het bestaansminimum van 1974 tot stand gekomen.

Op wat een historisch ogenblik werd genoemd, nam het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn het vaandel van de Commissie voor Openbare Onderstand over. Dat bracht een aantal zeer belangrijke vernieuwingen met zich. De taak van het OCMW werd nu zeer ruim omschreven: niet alleen lenigend of curatief, maar ook preventief. Bovendien kon de dienstverlening die het centrum moest verzorgen zowel van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn. In de tweede plaats moest het OCMW niet alleen de maatschappelijke dienstverlening verzorgen, maar verkreeg iedere burger ook het afdwingbare recht op maatschappelijke dienstverlening. Ook werd de nadruk gelegd op de sociale dienst en het OCMW kreeg een minimaal personeelskader bestaande uit een secretaris, een ontvanger en een maatschappelijk werker.

Ten slotte werd het belang benadrukt van de samenwerking en het overleg met andere diensten en voorzieningen.

Wanneer we de voorbije 20 jaar overschouwen, kunnen we het volgende vaststellen :

- de bevoegdheid van het beleid inzake maatschappelijk welzijn, inzonderheid met betrekking tot de OCMW's, werd in verschillende stappen gecommunautariseerd;
- de OCMW's kregen aanzienlijk meer personeel en bouwden in de welzijns- en gezondheidssector uiteenlopende diensten en voorzieningen met een ruime werking uit, waardoor zij een grote know-how opgebouwd hebben rond het voeren van het lokale welzijns- en gezondheidsbeleid;

Bij de grote uitdagingen van deze legislatuur vermeldt de tekst van het regeerakkoord van de Vlaamse regering voor verschillende bevoegdheidsdomeinen de prioritaire gerichtheid van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen op kansarmen. De tekst vermeldt uitdrukkelijk dat er meer inspanningen geleverd moeten worden om deze doelstelling effectief te bereiken. In antwoord op het Algemeen Verslag over de Armoede willen wij de aanbevelingen uit het verslag in beleid omzetten.

Om deze uitdagingen te realiseren, worden drie strategische doelstellingen voor ogen gehouden.

1. Prioriteit voor de kansarmen

De beschikbare middelen moeten prioritair ingezet worden om de kansarmen daadwerkelijk te bereiken en hen adequate oplossingen voor hun welzijns- en gezondheidsbehoeften aan te reiken.

Welzijnsbeleid is het noodzakelijke supplement van elk beleid dat streeft naar een gezond sociaal en economisch klimaat. In het begrip welzijn ligt het accent op het kwalitatieve van het samen-leven en van het leven zelf. Welzijn heeft te maken met de lichamelijke conditie, de psychische gezondheid, de relaties met anderen, de deelname aan de samenleving, het materiële levenspeil en de zingeving van het leven.

Om dit te bereiken, kan de overheid echter niet in de plaats treden van het individu. Daarvoor is in de eerste plaats de burger zelf verantwoordelijk. De overheid moet al het mogelijke doen om de voorwaarden te creëren, waardoor de kwaliteit van het leven en samenleven verhoogd wordt. Daar waar blijkt dat de kwaliteit van het leven in het gedrang komt, moet ze sturend en corrigerend optreden.

Het welzijnsbeleid heeft aldus een “welzijnsbevorderende” (zorgen dat) en een “welzijnszorgende” (zorgen voor) dimensie. Toch moet het de eerste taak zijn van het welzijnsbeleid te voorkomen dat mensen zich onwel voelen. Dit is tevens de moeilijkste opdracht: ingrijpen in omstandigheden en toestanden die negatief zijn voor de gezondheid, voor het psycho-sociaal welzijn en voor de persoonlijke ontplooiingskansen betekent immers sleutelen aan de organisatie van de samenleving.

Bijgevolg is de opdracht van het welzijnsbeleid een beleid te voeren dat erop gericht is aan iedereen in Vlaanderen de basisvoorwaarden voor een maatschappelijk aanvaarde kwaliteit van leven te garanderen, inbegrepen een optimaal gezondheidsniveau en een volwaardige participatie aan de maatschappelijke diensten en goederen.

Een prioritaire groep van de bevolking zijn de kansarmen. Zij hebben door een samenloop van factoren weinig of geen kansen inzake zelfredzaamheid en sociale integratie. De kansengelijkheid, een wezenlijk bestanddeel van de idee van de welvaartsstaat, betekent dat de aandacht bij voorrang moet gaan naar de verbetering van de situatie van de lagere sociale bevolkingslagen.

Alles moet in het werk gesteld worden opdat zij een beroep kunnen doen op de betrokkenheid, solidariteit en ondersteuning van de samenleving en er ook effectief toe overgaan gebruik te maken van de voorzieningen die de overheid aanbiedt.

Dus voor hen die structureel niet meer in staat zijn met hun eigen risico's om te gaan en daardoor in de marginaliteit van de maatschappij terecht (kunnen) komen - en soms onbereikbaar voor welke hulp dan ook - moet prioritair worden gezorgd, zowel op individueel niveau door bevordering van zelfstandigheid en sociale participatie, als op het niveau van de samenleving door structurele maatregelen om maatschappelijke problemen te voorkomen en op te lossen. Op lokaal vlak hier ligt een rol weggelegd voor het OCMW, met name als motor voor een plaatselijk welzijnsbeleid. Dit beleid bestaat uit 3 sporen: een minimabeleid, een voorzieningenbeleid en een kansenbeleid.

2. Er moet meer klant- en oplossingsgericht worden gewerkt.

Wij willende burger zo dicht mogelijk bij de uitvoering van het beleid betrekken. Daarom is het OCMW de natuurlijke en bevoorrechte partner voor de Vlaamse regering. Tussen de OCMW's en de regering moet een pact worden gesloten waarin de taken en middelen zodanig herverdeeld worden dat ze een nog betere dienstverlening aan de burger kunnen bieden. Om de doorzichtigheid van het overheidsoptreden te vergroten is het immers noodzakelijk een geïntegreerde beleidsvisie te ontwikkelen.

De zorg dient op een integrale en gecoördineerde wijze georganiseerd te worden zodat iedereen zoveel mogelijk in eigen milieu de hulpverlening krijgt die het best is aangepast aan zijn situatie. De vele hulpvragers verwachten een oplossing voor alle problemen waarmee zij worden geconfronteerd.

Een wezenlijke optie daarvoor is de verdere operationalisering van wat we noemen de 'welzijnsrechten'. Het eerste artikel van de organieke OCMW-wet is zowat de vaandeldrager van de omwenteling van onderstandsrecht naar welzijnsrecht. Ieder heeft nu een afdwingbaar recht op de maatschappelijke dienstverlening die eenieder in de mogelijkheid moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Dit recht moet echter concreter omschreven worden. Een concretisering en operationalisering van het recht is én belangrijk voor de cliënt, omdat die het dan gemakkelijker kan afdwingen, én belangrijk voor de beleidsvoerders, omdat deze dan meer tastbare en meetbare beleidsdoelstellingen kunnen vooropstellen en hun sociaal beleid ook beter kunnen evalueren.

3. De efficiëntie en effectiviteit van de welzijnszorg moeten worden verhoogd.

De middelen moeten zo efficiënt mogelijk ingezet worden, en dat impliceert een eigentijds preventiebeleid. Het hoogste welzijnseffect mag verwacht worden van preventie. Een gericht preventief beleid voorkomt een toenemend beroep op andere maar duurdere zorgvoorzieningen.

Anderzijds moet vanuit de bezorgdheid om ieder de best mogelijke zorg en bijstand te waarborgen, de kwaliteit van de welzijnszorg ondersteund, bewaakt en geëvalueerd worden. Die kwaliteitszorg slaat zowel op het aanbod van zorg en dienstverlening als op de bedrijfsvoering.

In het licht van de problematieken waaraan in de toekomst het welzijnsbeleid in toenemende mate het hoofd zal moeten bieden, zullen steeds meer budgettaire middelen beschikbaar moeten zijn. Die middelen zijn echter niet onbeperkt en zullen dus efficiënt moeten worden aangewend.

Het OCMW heeft hier de belangrijke taak van coördinator en motor van het lokale welzijnsbeleid.

Het OCMW heeft voor een wel omschreven territorium een zeer brede opdracht gekregen. Het OCMW zal zijn verschillende werkzaamheden moeten integreren en de juiste prioriteiten stellen. Vernieuwende hulpmiddelen hiervoor zijn strategische planning en netwerking.

Verder moeten we tot een goede taakverdeling en afspraak tussen de diverse overheden komen : OCMW en gemeente, OCMW en provincie, OCMW en de Vlaamse overheid. Deze goede afstemming moet er ook komen tussen het openbare en het privé-initiatief en tussen de professionele zorg en de mantelzorg.

Ten slotte moet binnen het OCMW gestreefd worden naar een juist evenwicht tussen beroepskrachten en politici, tussen de professionele en de bestuurlijke autonomie. De verdere professionalisering van het OCMW met goed opgeleide en permanent gevormde beroepskrachten alsook de rationalisering en de kwaliteitsverbetering van de beleidsvoering, moeten aangemoedigd worden.

1.3 Het categoriale welzijnsbeleid

Een OCMW-beleid heeft uitaard ook vele raakpunten met sectoren als de gezinszorg, het algemeen welzijnswerk, het migrantenbeleid, de gehandicaptenzorg en de jeugdbijstand. Deze komen in deze beleidsbrief niet als dusdanig aan bod. De cruciale rol die het OCMW vervult in de ouderenzorg, zal nader toegelicht worden in de beleidsbrief "Ouderenzorg", die momenteel in voorbereiding is.

2 INSTITUTIONEEL KADER

2.1 Situering

Sedert het van kracht worden van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de Gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn. Op deze principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen bestonden evenwel twee belangrijke uitzonderingen. Enerzijds werd de bevoegdheid inzake “de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum” uitdrukkelijk voorbehouden voor de federale overheid.

Anderzijds kregen de Gemeenschappen niet de bevoegdheid inzake “de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn”.

Deze laatste uitzondering betekende dat de Gemeenschappen wel bevoegd waren om toezicht uit te oefenen op de toepassing van de organieke regelen inzake de OCMW's, maar niet om deze regelen inhoudelijk te wijzigen. De Gemeenschappen hadden dus op dit terrein geen regelgevende bevoegdheid.

Met de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur kwam hierin verandering. De organieke OCMW-wetgeving werd gecommunautariseerd, met uitzondering van een aantal materies die uitdrukkelijk in de bedoelde wet gespecificeerd werden. Opvallend is evenwel dat het door de bijzondere wetgever opgemaakte lijstje met uitzonderingen iets omvangrijker werd dan men op basis van de Sint-Michielsakkoorden verwacht zou hebben.

2.1.1 Bevoegdheid van de federale overheid

Naast de bevoegdheid inzake het bestaansminimum werden de volgende materies federaal gehouden:

- De wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Deze wet regelt de bijstandwoonplaats, de verrekening van sommige uitgaven tussen de centra, sommige tegemoetkomingen van de federale Staat en bepaalt ook sancties.

- De zogenaamde “pacificatieregelingen” voor de OCMW’s van gemeenten met een bijzonder taalstatuut.

Deze uitzondering impliceert dat de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is om organieke regelen aan te nemen die onverenigbaar zijn met de “pacificatiebepalingen” bedoeld in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

De pacificatiebepalingen die in het Nederlandse taalgebied van toepassing zijn op de zes faciliteitengemeenten rond Brussel en Voeren, hebben betrekking op de rechtstreekse verkiezing van de raad¹, de beroepen betreffende de verkiezing van de raad en het vast bureau², geschillen omtrent het lidmaatschap in Voeren³, de benoeming van de voorzitter⁴, de taalkennis⁵, de rechtstreekse verkiezing van het vast bureau⁶ en het dwangtoezicht in Voeren⁷.

- Een aantal aangelegenheden, geregeld in de organieke wet van 8 juli 1976.

Aan de hand van een verwijzing naar artikelen en hoofdstukken van de organieke wet werden de federale bevoegdheden afgelijnd. Het gaat hier om:

- * de artikelen waarin het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn als openbare rechtspersoon de opdracht krijgt om aan eenieder een recht op maatschappelijke dienstverlening te verzekeren;
- * het hoofdstuk IV “Taken van het OCMW” dat niet alleen de taken van het OCMW omschrijft, maar ook de wijze waarop het centrum de opgedragen taken moet vervullen⁸ of betrekking heeft op rechten die het OCMW heeft ten aanzien van de federale overheid⁹;
- * het hoofdstuk V, dat het beroep regelt tegen de beslissingen inzake individuele dienstverlening;
- * het hoofdstuk VII in verband met de terugbetaling door particulieren van de kosten van de maatschappelijke dienstverlening door particulieren.

1 . zie artikel 17 bis van de OCMW-wet

2 . zie artikel 18 bis van de genoemde wet

3 . zie artikel 21 bis en 22, laatste lid van de genoemde wet

4 . zie artikel 25 bis van de genoemde wet

5 . zie artikel 25 ter van de genoemde wet

6 . zie artikel 27 bis van de genoemde wet

7 . zie artikel 113, 2° lid van de genoemde wet

8 . zie artikelen 59, 60, §1, §4, §5, 61, 62, 62 bis en 67 van de genoemde wet

9 . zie artikel 68 quater van de genoemde wet

2.1.2 Bevoegdheid van de Gemeenschappen

Alle bevoegdheden betreffende maatschappelijk welzijn die niet uitdrukkelijk aan de federale overheid werden toegewezen, komen toe aan de Gemeenschappen.

De beleidsvrijheid van de Gemeenschappen is dan ook zeer ruim.

Wat de OCMW's betreft behoren alvast tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, de aangelegenheden die geregeld worden in de volgende hoofdstukken van de OCMW-wet:

- * hoofdstuk II van de OCMW-wet over de samenstelling, vorming en werking van de raad voor maatschappelijk welzijn;
- * hoofdstuk III over het personeel;
- * hoofdstuk VI over onder meer het budgettaire en financiële beheer;
- * hoofdstuk VIII over de financiering;
- * hoofdstuk IX over het administratief toezicht;
- * hoofdstuk X over betwiste zaken en rechtsgedingen;
- * hoofdstuk XI over hoge raad en studiedienst;
- * hoofdstuk XII over verenigingen.

Verder heeft de bijzondere wetgever aan de Gemeenschappen uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend om aanvullende en bijkomende rechten op maatschappelijke dienstverlening toe te kennen. Deze komen verder aan bod.

Volledigheidshalve dient ten slotte te worden vermeld dat de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen tot organisatie van het OCMW geen afbreuk doet aan de federale bevoegdheid voor de organisatie van de gemeentelijke instellingen, noch aan de federale bevoegdheden betreffende de ziekenhuizen.

2.1.3 Aanvullende en bijkomende rechten

De aangelegenheden bedoeld in hoofdstuk IV van de OCMW-wet (Taken) werden federaal gehouden vanuit de bezorgdheid om aan alle in België verblijvende personen dezelfde basisrechten inzake maatschappelijke dienstverlening te verzekeren.

De Gemeenschappen kregen evenwel de bevoegdheid om, bovenop dit federaal gegarandeerde minimum, aanvullende en bijkomende rechten op maatschappelijke dienstverlening toe te kennen. Onder aanvullende rechten verstaat men rechten die al in het federale "basispakket" opgenomen zijn, maar waarvan de omvang vergroot, of de toekenningsvoorwaarden versoepeld werden door de Gemeenschappen.

Bijkomende rechten daarentegen zijn nieuwe vormen van dienstverlening die niet in het federale basispakket opgenomen zijn.

De bevoegdheid om aanvullende en bijkomende "rechten" toe te kennen moet, in het stamien van de OCMW-wet, begrepen worden als de bevoegdheid om aanvullende en bijkomende taken op te dragen aan de OCMW's.

De Gemeenschappen treden hier in concurrentie met de federale overheid die uiteraard ook bevoegd blijft om wijzigingen aan te brengen in het takenpakket van het OCMW. Daarnaast kan ook de gemeenteoverheid verder taken toevertrouwen aan het OCMW¹⁰.

2.2 Behoefte aan homogene bevoegdheidspakketten en verdere communautarisering van de OCMW-wetgeving

Met het oog op een betere samenhang tussen de overgedragen bevoegdheden en een betere consistentie van de bevoegdheidspakketten, is het noodzakelijk dat ook andere bevoegdheden, die nu federaal zijn, aan de Gemeenschappen worden overgedragen.

In de eerste plaats denken we hier aan de aangelegenheden die geregeld worden in de hoofdstukken IV (taken van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) en VII (terugbetaling door particulieren van de kosten van maatschappelijke dienstverlening) van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Daarnaast wordt ook gedacht aan de overdracht van (bepaalde delen van) de federale bevoegdheden inzake gezondheidszorg.

Hoofdstuk IV van de OCMW-wet: Taken van het OCMW.

De communautarisering van de aangelegenheden die geregeld worden in dit hoofdstuk dringt zich op om volgende redenen:

1. De omschrijving van de concrete taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of met andere woorden van de wijze waarop de OCMW's het in artikel 1 van de organieke wet aan elkeen gegarandeerde recht op maatschappelijke dienstverlening gestalte kunnen/moeten geven, is een aangelegenheid die, meer nog dan de andere in deze context overgedragen bevoegdheden, thuishoort in het welzijnsbeleid waarvoor in beginsel de Gemeenschappen bevoegd zijn.
2. Het is niet logisch om aan de Gemeenschappen wel de bevoegdheid toe te kennen om de financiering van (de taken van) de OCMW's te regelen, maar niet om deze taken (activiteiten, opdrachten) zelf af te lijnen.

De argumentatie tegen de communautarisering van hoofdstuk IV, namelijk dat deze een aantal basisrechten van alle in België verblijvende personen in het gedrang zou brengen, weegt niet zwaar.

10. zie artikel 57, §4 van de genoemde wet

In tegenstelling tot het bestaansminimum, waarvan de inhoud en de toekenningsvoorwaarden door de wetgever duidelijk gepreciseerd werden, is het immers zo dat de concrete invulling van het “recht op maatschappelijke dienstverlening”, behalve wat de voorschotten op de onderhoudsgelden en de hulp aan illegale vreemdelingen betreft, in beginsel overgelaten wordt aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zelf (en in tweede aanleg aan de arbeidsrechtbanken). Het enige criterium waarin de wetgever hier voorziet om iemands recht op dienstverlening te beoordelen is het begrip “menselijke waardigheid”, dat niet enkel tijd- en plaatsgebonden is, maar bovendien afhankelijk is van de appreciatie van de instantie die over de hulpvraag moet beslissen.

Aangezien dit criterium ook na de communautarisering van hoofdstuk IV federaal zou blijven, is het niet duidelijk hoe de Gemeenschappen, door andere accenten te leggen, de inhoud van het “basisrecht” op maatschappelijke dienstverlening zouden kunnen aantasten.

3. Het onderscheid tussen enerzijds de federaal gegarandeerde basisrechten (bedoeld in hoofdstuk IV) en anderzijds de bijkomende en aanvullende rechten die door de Gemeenschappen kunnen worden toegekend, maakt de zaken nodeloos complex en leidt tot concurrerende bevoegdheden van wetgever en decreetgever.
4. Het hoofdstuk IV van de OCMW-wet beperkt zich niet tot een opsomming van taken. Vele artikelen hebben betrekking op de wijze waarop het centrum die taken moet/kan vervullen. Er is geen plausibele reden voorhanden om dergelijke aangelegenheden aan de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen te onttrekken.

De communautarisering van de aangelegenheden bedoeld in hoofdstuk IV van de OCMW-wet impliceert uiteraard dat ook de middelen die bestemd zijn voor de toekenning van voorschotten op onderhoudsgelden aan de Gemeenschappen overgedragen worden¹¹.

11 . zie artikelen 68 bis tot 68 quater van de genoemde wet

De volgende aangelegenheden, die nauw aansluiten bij de andere uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen, zouden evenwel kunnen worden voorbehouden aan de federale overheid:

- De algemene omschrijving van het recht op maatschappelijke dienstverlening als maatschappelijke opdracht van het OCMW¹².
- De bepaling van de omvang en de bijzondere toekenningmodaliteiten van de hulp aan illegale vreemdelingen¹³.
- Alle regels betreffende de vaststelling van het bevoegde centrum en betreffende de tenlasteneming van de kosten van de dienstverlening¹⁴.

Hoofdstuk VII van de OCMW-wet: Terugbetaling door particulieren van de kosten van maatschappelijke dienstverlening

Dit hoofdstuk regelt de bijdrage van de begunstigten alsook de terugvordering ten laste van begunstigten, van onderhoudsplichtigen en van de nalatenschap van de begunstigten.

Deze aangelegenheid houdt direct verband met de financiering (Hoofdstuk VIII).

Het tekort van het OCMW zal immers afnemen of toenemen in de mate dat het meer of minder kan/moet terugvorderen van particulieren. Aangezien de Gemeenschappen bevoegd zijn om te bepalen hoe deze tekorten gefinancierd zullen worden (gemeentelijke dotatie, subsidies....) is het noodzakelijk dat zij ook het verhaal kunnen regelen.

Als men aanneemt dat de bevoegdheid om de terugvordering van particulieren te regelen (slechts) een corollarium is van de bevoegdheid om de taken af te lijnen¹⁵, dan is dit een reden te meer om ook deze bevoegdheid aan de Gemeenschappen over te dragen.

Bevoegdheden inzake gezondheidszorg.

De beleidsmogelijkheden van de Gemeenschappen ten aanzien van de openbare ziekenhuizen worden beperkt door de federale bevoegdheid voor de financiering van de ziekenhuizen.

Zo bepaalt de federale ziekenhuiswetgeving dat de tekorten van de openbare ziekenhuizen ten laste komen van de gemeenten. Ook het aldus verrekenbare tekort wordt samengesteld volgens federale criteria. Dit beperkt de mogelijkheden van de Gemeenschappen tot organisatie van de OCMW-ziekenhuizen.

Een gelijkaardige problematiek stelt zich voor de rust- en verzorgingsinstellingen waar de financiering via de RIZIV-forfaits verloopt.

12 . zie artikel 57 §1 van de OCMW-wet dat samen met artikel 1 van deze wet de algemene maatschappelijke opdracht vastlegt

13 . zie artikel 57 §2 van de genoemde wet dat nauw aanleunt bij de federale bevoegdheid inzake vreemdelingenpolitie

14 . zie artikelen 57bis en 57ter van de genoemde wet die in feite thuishoren in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

15 . Parl. St., Senaat, 1992-1993, 558-1, 14

Op 22 november 1991 werd door de toenmalige minister van Sociale Zaken een akkoord gesloten met de syndicale organisaties over de openbare verzorgingsinstellingen. Hierbij werd uitdrukkelijk gesteld dat de financiële maatregelen beschouwd werden als voorschotten op de algemene baremaherzienen.

Op 10 april 1995 werd aan dit protocol een wijzigingsclausule aangebracht. Deze beoogt de uitvoering van de algemene baremaherziening. De RIZIV-forfaits worden, gespreid tussen 1994 en 1996, verhoogd met 3,93%.

Deze verhogingen met een totaal van 3,93% zijn onvoldoende om de weddeschaalherziening, kaderend in het globaal akkoord dat op 18 juni 1993 binnen de Vlaamse gemeenschap gesloten werd betreffende het personeel van de lokale en de regionale sector te bekostigen.

Wij hebben dan ook de federaal bevoegde minister, mevrouw De Galan, herinnerd aan het akkoord van 1991 en haar gevraagd de engagementen van haar voorganger te honoreren en de RIZIV-forfaits te verhogen.

Verder worden het voeren van een globaal personeelsbeleid in de OCMW's die beschikken over een openbaar ziekenhuis en de invoering van de algemene weddeschaalherziening (de zogenaamde "krachtlijnen Kelchtermans-Demeester) ernstig bemoeilijkt door de federale dagprijsberekening, die gebaseerd is op lagere salarisschalen dan die van de krachtlijnen Kelchtermans (zie verder).

Deze beschouwingen kunnen wellicht dienstig zijn in het bredere debat over de communautarisering van de volledige bevoegdheid inzake gezondheidszorg.

3 WELZIJNSINSTELLING: HET OCMW ALS LOKALE DRAAISCHIJF

3.1 Inleiding

In de beleidsnota 'Werken aan netwerken' wordt sterk de klemtoon gelegd op de noodzakelijkheid van het creëren van een 'zorgzame omgeving gelegd'. Met zorgzame omgeving bedoelen we netwerken, gezinnen, buurten die hun eigen zorg kunnen organiseren. De vraag is welke rol het OCMW hierin kan spelen ?

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de vervrouwelijking van de armoede, de vergrijzing van de bevolking, de toenemende onleefbaarheid van achtergestelde wijken en buurten, nopen het OCMW een alert beleid te ontwikkelen. Daarvoor moet het voldoende uitgerust zijn en over de nodige beleidsruimte kunnen beschikken. Incentives kunnen vanuit het Sociaal Impulsfonds gericht worden op bijzondere doelgroepen. Prioritaire groepen vormen de gezinnen, jongeren en bejaarden. Een tweede vernieuwing in het aanbod is de evolutie van het projectmatig werken naar lokale netwerking.

Naast de positie van het OCMW als sluitstuk van de Sociale Zekerheid, maakt 20 jaar OCMW-geschiedenis duidelijk dat het OCMW op lokaal en sublokaal vlak een eigen pro-actief sociaal beleid kan voeren.

Mede omwille van zijn aanwezigheid in elke gemeente of stad van Vlaanderen ontwikkelt het OCMW zich als een draaischijf enerzijds voor het garanderen van de publieke dienstverlening en anderzijds voor de ondersteuning en de coördinatie van een coherent en integraal lokaal gelijke kansenbeleid. Complementariteit met de particuliere zorgvoorzieningen geldt hierbij als de centrale beleidsleidraad.

3.2 Zorgen voor basisvoorzieningen

Het recht op maatschappelijke dienstverlening

Artikel 1 van de OCMW-wet bepaalt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening; deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De OCMW's werden met dit doel opgericht en met deze taak belast.

De integratie en emancipatie van elke persoon in het maatschappelijk leven moet hierbij als prioritair uitgangspunt beschouwd worden. Iedereen moet kansen krijgen om zijn leven kwaliteitsvol en zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving in te richten. De waarborg dat voor elke persoon in de basisbehoeften is voorzien, is een noodzakelijke voorwaarde voor een kwaliteitsvol leven en voor integratie in de samenleving.

Het OCMW moet daarom de toegang tot de basisvoorzieningen kunnen garanderen, zodat de behoeften aan minimale voorzieningen of aan voorzieningen in dringende situaties zijn voldaan. Het OCMW moet het recht op de noodzakelijke zorg waarborgen. In deze hebben de OCMW's een spilfunctie te vervullen op het lokale niveau.

De OCMW-voorzieningen moeten daarom in de eerste plaats deze basisbehoeften dekken en een laagdrempelig karakter hebben. De voorzieningen die door het OCMW worden verschaft moeten zich in de eerste plaats richten tot de kansarmen en meer inspanningen leveren om hen effectief te bereiken. Het OCMW is verantwoordelijk voor het aanbod en de toegankelijkheid tot deze basisvoorzieningen. Voor alle diensten die het OCMW in dit licht opricht moet het sociale karakter primeren. Deze diensten moeten zich in de eerste plaats richten tot diegenen die het meest behoefte hebben aan hulp. Bijkomende diensten zijn slechts te verantwoorden als de voorziening in de basisbehoeften daardoor op geen enkele wijze in het gedrang komt.

Het OCMW als loket

Het OCMW hoeft niet alles zelf te organiseren. Omdat onze dienstverlening zich steeds meer kenmerkt door een groeiende graad van complexiteit en versnippering, is het OCMW de instelling bij uitstek om als een lokaal centraal loket te fungeren ten behoeve van hulpvragers. Soms is een gerichte doorverwijzing succesvoller. Zo wordt vermeden dat mensen hun rechten mislopen. Doorverwijzing mag geen geïsoleerde actie blijven. Achteraf moeten de resultaten teruggekoppeld kunnen worden naar het OCMW. Zodoende worden de betrokken externe instellingen aangesproken om hun dienstverlening beter af te stemmen op de noden en belangen van de doelgroepen.

Territoriale begrenzing van artikel 1

Deze brede en algemene opdracht is territoriaal begrensd. Het OCMW is bevoegd voor het grondgebied van de gemeente. In deze territoriale begrenzing ligt de kracht van het OCMW maar ook zijn beperking. Ze geeft het OCMW een centrale rol in de welzijns- en gezondheidszorg in de eigen gemeente, maar legt het anderzijds een beperking op met betrekking tot opdrachten die de gemeentelijke schaal overschrijden.

Dit betekent geenszins dat de gemeentelijke schaal niet overstegen kan worden. Een samenwerking met andere OCMW's of diensten blijft altijd mogelijk als de aard van de sociale voorzieningen een samenwerking op grotere schaal vereisen: met andere woorden als het territorium van de gemeente te klein is voor een bepaalde voorziening (bv. bezorging warme maaltijden, gezins- en bejaardenhulp, minder mobiele centrale, ziekenhuis,...).

Realisatie artikel 1 door middel van een driesporenbeleid

Het komt de raad voor maatschappelijk welzijn toe om het OCMW uit te bouwen op maat en volgens de behoeften van de eigen gemeente.

De maatschappelijke dienstverlening zal dan ook van gemeente tot gemeente verschillen. Het blijft evenwel wenselijk dat de raad in zijn beleidsvoering zeker aandacht heeft voor de drie volgende componenten: minimabeleid, voorzieningenbeleid en kansenbeleid. Deze drie componenten zijn op zich noodzakelijke maar onvoldoende elementen van een hedendaags en effectief sociaal beleid. Enkel samen leiden ze tot een volwaardig OCMW-beleid.

- **Minimabeleid**

Een eerste component is het minimabeleid. Een minimabeleid is gebaseerd op de menselijke waardigheid en gaat ervan uit dat het in onze samenleving niet gepermitteerd is dat iemand zich onder een bepaald minimum bevindt. De bedoeling ervan is de burgers de minimumvoorzieningen te garanderen in de afzonderlijke levensdomeinen.

Het realiseren van de sociale grondrechten zoals die zijn ingeschreven in de grondwet vereist een dergelijk minimabeleid. Het is essentieel van toepassing op inkomen, maar niet uitsluitend daarop. Toegepast op het inkomen garandeert de overheid, inclusief het OCMW als lokale overheid, een minimuminkomen voor haar behoeftige burgers. Ook op andere levensdomeinen is het wenselijk een minimumbeleid te voeren: met betrekking tot energievoorziening, woonvoorziening, gezondheidszorg, enz...

Een bijzonder instrument voor een kwalitatieve dienstverlening is het gebruik van steunnormen bij het toekennen van financiële steun. Hoewel de OCMW-wet niet bepaalt hoeveel aanvullende steun aan wie dient te worden toegekend, leert onderzoek dat de helft van de Vlaamse OCMW's, waaronder alle grote OCMW's, steunnormen hanteren bij het toekennen van aanvullende steun.

Het gebruik ervan objectiveert de bijstandsverlening en verhoogt de rechtszekerheid van de cliëntèle. Steunnormen maken ook het gevoerde beleid zichtbaarder. Tevens zijn zij een coördinatiemiddel om de sociale dienst en de raad, alsook de afzonderlijke maatschappelijke werkers en de afzonderlijke raadsleden op eenzelfde lijn te krijgen.

Wat de inhoud betreft van de steunnormen, is in het Vlaamse Gewest verscheidenheid evenwel troef. Het is van belang om hoge kwalitatieve eisen te stellen aan de OCMW-steunnormen. Daarom zullen we een platform installeren waar de techniciteit en deskundigheid inzake steunnormen wordt verzameld. De Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn zal hiertoe het nodige initiatief nemen. Partners in de discussie zijn in de eerste plaats de OCMW's, de Vlaamse overheid en eventuele externe deskundigen. Eén van de aandachtspunten zal het effect van de steunnormen op de verhouding tussen de verschillende gezinssamenstellingen zijn. De operatie mag er niet toe leiden dat sommige types van huishoudens benadeeld worden.

- **Voorzieningenbeleid**

Een tweede essentiële component van het OCMW-beleid is het “verzekeren” van de noodzakelijke welzijns- en gezondheidsvoorzieningen in de gemeente waarvoor het OCMW bevoegd is. De term “verzekeren” houdt in dat het OCMW niet verplicht is om alle voorzieningen zelf uit te bouwen. De raad kan zelf bepalen over welke voorzieningen het gaat en moet de noodzakelijke initiatieven nemen op basis van de behoeften van de lokale gemeenschap en de aanwezigheid van de al bestaande voorzieningen.

Er moet ook een realistisch beleid gevoerd worden: het is niet de bedoeling dat het OCMW zichzelf overlaadt met een onmetelijk takenpakket om na een tijd te bezwijken onder de onmogelijke opdracht. Het is daarom belangrijk om binnen de beperking van de middelen en mogelijkheden juiste prioriteiten te stellen. Hierbij kan algemeen gesteld worden dat de prioritaire taken van het OCMW erin bestaan diensten te verschaffen aan hen die te kampen hebben met essentiële tekorten: behoeftigen die niet over voldoende inkomsten beschikken, bejaarden die behoefte hebben aan essentiële ondersteuning in het huishouden, versterken van essentiële gezondheidsvoorzieningen.

Als er zich problemen (bv. budgettaire, organisatorisch) voordoen met betrekking tot het vastleggen van prioritaire doelgroepen of het beperken van de dienstverlening, moet de aandacht opnieuw gaan naar de meest behoeftigen in materiële of immateriële zin.

- **Kansenbeleid**

Een derde component van het OCMW-beleid is het voeren een kansenbeleid. Het decreet van 14 mei 1996 op het Sociaal Impulsfonds ondersteunt het lokale beleid inzake de bestrijding van kansarmoede en de bevordering van het welzijn. Het OCMW is hierin een volwaardige en essentiële partner.

Het Sociaal Impulsfonds sluit aan bij het sedert eind jaren tachtig ontwikkelde Vlaams actief kansarmoedebeleid, waarbij het lokale niveau een sleutelrol toegewezen kreeg. Via de zogenaamde kansarmoedefondsen en het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn kregen de OCMW's extra middelen om ter plaatse achterstelling te bestrijden.

Benevens continuïteit garandeert het Sociaal Impulsfonds een beter lokaal beleid. Alle OCMW's, maar in het bijzonder de OCMW's in gemeenten met een hoge graad en concentratie van achterstelling en kansarmoede, kunnen met de sociaal-impulsfondsmiddelen het gevoerde beleid voortzetten én uitbreiden. Dankzij de gegarandeerde trekkingsrechten kan doortastend en doeltreffend ingespeeld worden op veranderende welzijnsbehoeften binnen de gemeente. De opgenomen driejaarlijkse planning met subsidiegarantie, stelt de OCMW's bovendien in staat om op langere termijn te plannen. Dit komt bovendien in het algemeen aan een goed beheer van de OCMW-middelen tegemoet. De Vlaamse overheid voorziet in een informatie- en een begeleidingsprogramma ten behoeve van de OCMW's van het Vlaamse gewest.

Vernieuwend voor het OCMW, alsook voor de Vlaamse overheid, is het werken met convenanten, dit wil zeggen door onderhandelingen ingevulde overeenkomsten. Voor de Vlaamse overheid is het van groot belang om lokaal een geïntegreerd beleid mogelijk te maken. In het kader van het Sociaal Impulsfonds engageert de Vlaamse regering zich er derhalve toe verder gestalte te geven aan een integraal en inclusief kansarmoedebeleid. Bij de realisatie wordt gestreefd naar samenspraak met alle betrokkenen. Zodoende krijgt het inclusieve beleid de noodzakelijke bottom-up vormgeving. Een uitstekend platform voor zo'n samenspraak blijft de intussen gerevitaliseerde Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding. Dit ontmoetingsforum brengt niet alleen ambtenaren van diverse departementen samen, maar ook vertegenwoordigers van de verschillende welzijnssectoren, en in het bijzonder de OCMW's via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Op de agenda staat het omzetten in concrete maatregelen van de aanbevelingen van het federale Algemeen Verslag over de Armoede, in het bijzonder de hoofdstukken die betrekking hebben op het OCMW.

In volle voorbereiding zijn:

- het ontwerpen van een gericht OCMW-informatiebeleid op de armen;
- de verhoging van de OCMW-toegankelijkheid in zijn ruimtelijk, administratief en sociaal-cultureel aspect;
- het opstellen van een decreet houdende de erkenning van de instellingen (OCMW en door de Vlaamse regering erkende instellingen voor algemeen welzijnswerk) voor schuldbemiddeling in het Vlaamse Gewest.

Nieuwe methodieken gaven in het verleden aanleiding tot een vraag naar nieuwe sectoren en regelgevingen. Dit is noch efficiënt, noch effectief. Een dynamisch beleid dient deze ontwikkelingen te overspannen. Er is trouwens een toenemend overleg en samenwerking vast te stellen op het lokale en middenniveau tussen de verschillende welzijnsinstellingen en het OCMW. Maatschappelijke dienstverlening op maat van de burger vraagt mogelijkheden om op een soepele manier verschillende methodieken en werkvormen in te zetten naargelang de noden en samenhang. Welzijnszorg en welzijnsbevordering zijn zowel een taak van de private initiatieven als het OCMW.

Het is een ontwikkeling met niet onbelangrijke gevolgen voor de taakstelling van de sociale dienstverlening van het OCMW. Ze kan zich niet blijven toespitsen op het louter verstrekken van financiële hulpverlening. Maatschappelijke begeleiding, schuldbemiddeling, sociale tewerkstelling, armoede-overleg, integratiewerk, groepswerk, maatzorg is een greep van instrumenten om met de mensen te werken aan hun zelfredzaamheid.

3.3 Motor zijn voor lokaal welzijnsbeleid (coördinatieopdracht)

Het OCMW moet de motor zijn van het lokale welzijnsbeleid.

De relatie OCMW-gemeentebestuur

In sommige steden bestaan al meer dan 5 eeuwen aparte besturen voor de armen en noodlijdenden. De verhouding tussen het gemeentebestuur en deze besturen (de armenkamer, het bureel van weldadigheid, de COO en het OCMW) heeft altijd spanningen vertoond en ook de verhouding tussen beide is een oud discussiepunt.

Het spreekt voor zich dat bij een veranderende samenleving ook de verhoudingen tussen gemeente en OCMW evolueren. Het is evenwel niet wenselijk vanwege bepaalde spanningen plots te besluiten het OCMW en de gemeente samen te voegen en van het OCMW een gemeentelijke sociale dienst te maken.

Het bestaan van twee aparte besturen heeft het voordeel van de taakverdeling: een gespecialiseerd bestuur voor een gespecialiseerde taak. Elke taakverdeling vereist evenwel coördinatie. Een goede samenwerking OCMW-gemeente is dan ook een noodzaak en ze moet gebaseerd zijn op een partnerschap. Een wederzijdse actieve beleidsuitwisseling en doorstroming zal de weg moeten effenen voor een gezamenlijk beleid. Het OCMW moet een eigen plaats hebben binnen het gemeentelijk beleid en het gemeentebestuur moet de eigenheid en autonomie van het OCMW respecteren. We zijn van oordeel dat de autonomie van het OCMW moet worden versterkt dankzij een betere samenwerking met het gemeentebestuur. Onder meer het Sociaal Impulsfonds biedt hier nieuwe perspectieven.

Samenwerking in de gemeente

Het OCMW heeft de opdracht de lokale draaischijf te zijn van de sociale dienstverlening. Dit vereist een samenwerking met alle plaatselijke betrokkenen. Het OCMW moet een brede kijk hebben op deze samenwerking. Een brede kijk betekent dat het OCMW oog moet hebben voor alle partners die een rol kunnen spelen in de uitbouw van de maatschappelijke dienstverlening.

De voorbije decennia zijn de samenlevingsverbanden (vergrijzing, ontgroening, huishoudverdunding, tweeverdieners, langere scholing, ...) grondig gewijzigd, waardoor er nieuwe problematieken en behoeften zijn ontstaan. Daarnaast zijn er vele structuren, diensten en organisaties bijgekomen of tot verdere ontwikkeling gekomen. Het OCMW kan deze betrekken bij de uitbouw van de noodzakelijke maatschappelijke dienstverlening in de gemeente. Het OCMW kan en moet samenwerken met de andere particuliere en publieke welzijns- en gezondheidsvoorzieningen, maar daarnaast is er samenwerking mogelijk met de gemeentediensten, de huisvestingsmaatschappijen, de intercommunales, de politie, de scholen, de post, het verenigingsleven, de parochie, de moskee, enz...

Stimuleren van de beheersovereenkomsten OCMW-gemeente

Tussen de Vlaamse gemeenschap en de lokale besturen kunnen ondermeer overeenkomsten worden gesloten in het kader van het decreet van 14 mei 1996 op het Sociaal Impulsfonds over de volgende doelstellingen:

"om het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en steden en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede en de bevordering van welzijn te ondersteunen. "

Het OCMW kan hier optreden als een voortrekker van de ganse welzijnssector.

In dit decreet inzake de werking en verdeling van het Sociaal Impulsfonds is bepaald dat de gemeente en het OCMW met de Vlaamse regering samen een convenant sluiten op basis van een beleidsplan over 3 jaar.

Dit beleidsplan wordt door de gemeente en het OCMW samen opgemaakt, in overleg met de lokale actoren in een lokale stuurgroep. Deze stelt het beleidsplan voor waarna de raad voor maatschappelijk welzijn en vervolgens de gemeenteraad het beleidsplan goedkeuren.

Het lokale beleidsplan is een samenhangend en sectoroverschrijdend plan onder de eindverantwoordelijkheid van de gemeente en het OCMW als gelijkwaardige partners. Het plan bevat duidelijke doelstellingen, actiepunten, een tijdsgebonden uitvoeringsplanning en meetbare resultaatverbintenissen. Het plan geeft aan welke effecten binnen welke termijn worden beoogd.

In het beleidsplan bepaalt de lokale overheid zelf de doelstellingen en de prioriteiten voor haar beleid en geeft ze aan welke resultaten ze wil bereiken.

Belangrijk is het onderscheid te maken tussen de lokale besturen die een gewaarborgd aandeel uit de Sociaal Impulsfonds ontvangen en zij die geselecteerd werden en dus een groeiend aandeel ontvangen. Men spreekt in dit verband van SIF-gemeenten en SIF-plus-gemeenten.

De SIF-plus-gemeenten met meerdere buurten waar de achterstellingsproblematiek significant aanwezig is, moeten een substantieel gedeelte van de middelen inzetten om in die buurten de leefkwaliteit te verbeteren.

De lokale autonomie wordt daarbij maximaal gerespecteerd. Zowel de gemeenteraad als de raad voor maatschappelijk welzijn moet instemmen met het beleidsplan. Dit betekent dat gemeente en OCMW onderling zullen moeten overleggen en het eens zijn over dit beleidsplan. Het feit dat de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW het ontwerp-beleidsplan eerst dient goed te keuren, houdt een belangrijke waarborg in.

Het Sociaal Impulsfonds en lokale welzijnsplanning

Het Sociaal Impulsfonds biedt aan de OCMW's een aantal hefboomen afhankelijk van een lokale welzijnsplanning. Een van de middelen hiertoe is het beleids- en actieplan. Op een systematische wijze kan men also een beeld krijgen van onder andere de welzijnsbehoeften binnen het gemeentelijke territorium. Aan deze behoeften voldoen in samenspel en samenspraak met de betrokken actoren en met name de doelgroep is een uitdaging voor de komende jaren.

Naast het effectieve beleidsplan is het openbaar maken van een dergelijk plan belangrijk.

De gestructureerde inspraakorganen dienen in deze context mee benut te worden.

Andere financieringen

Het lokale welzijnsbeleid wordt niet uitsluitend gefinancierd via het Sociaal Impulsfonds. Andere initiatieven zoals lokaal opbouwwerk, integratiecentra voor migranten, gezins- en bejaardenhulp, dienstencentra, rust- en verzorgingstehuizen enz... zullen blijvend een rol spelen in het lokale welzijnsbeleid en worden zoals deze in de privé-sector door de Vlaamse gemeenschap gesubsidieerd.

3.4 Samenwerkingsverbanden met privé-initiatieven

Samenwerking leidt tot samenwerkingsverbanden. Op het niveau van de gemeente is het OCMW de bevoegde instantie bij uitstek om de samenwerkingsverbanden tot stand te brengen en in stand te houden.

De samenwerking tussen het OCMW en privé-diensten moet vertrekken vanuit de idee dat de diensten niet concurrentieel maar complementair zijn. Overlappenden met het algemeen welzijnswerk, het gesubsidieerd opbouw- en integratiewerk moeten uiteraard vermeden worden. Netwerkvorming, als middel, is een belangrijk sturend instrument met het oog op een klantgerichte afstemming van bestaande dienstverleningen en het invullen van blinde vlekken in het voorzieningenaanbod.

Op bovengemeentelijk vlak moet nagegaan worden welke overlegstructuren tussen de privé- en de publieke sector het meest voor de hand liggen. Hier zal nagegaan moeten worden hoe de provinciebesturen ondersteuning kunnen bieden aan regionaal intersectoraal en sectoraal overleg tussen OCMW's en particuliere welzijnsorganisaties. Hierbij zal de brede opdracht die OCMW's hebben binnen welomschreven territoria verzoend moeten worden met de doorgaans veel beperkter en welomschreven opdracht die andere welzijnsdiensten hebben in een gemeentelijk overstijgend werkingsgebied.

3.5 Partner van de Vlaamse Gemeenschap

Partners in een gezamenlijke opdracht

We leven niet langer in een bevels-, maar in een onderhandelingshuishouding. De Vlaamse overheid en de lokale besturen zijn partners in een gezamenlijke opdracht nl. het realiseren van het algemeen belang en het welzijn van iedere burger. De samenwerking verloopt op basis van gelijkwaardigheid en via beleidsovereenkomsten.

Interactieve visie

Deze samenwerking en samen-verantwoordelijkheid tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen wordt zeer belangrijk geacht voor de komende jaren. Het partnerschap kan via overeenkomsten of convenanten een lokaal beleid realiseren op basis van gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid. Deze overeenkomsten zijn dan het resultaat van echte onderhandelingen waarin over de te bereiken doelstellingen en effecten wordt gediscussieerd.

Verhoogde responsabilisering

Door een verhoogde beleidsruimte voor de lokale actoren kunnen deze gemakkelijker inspelen op de lokale situatie. Er moeten minder uniforme centrale normen opgelegd worden. Zij moeten de ruimte krijgen om op pluriforme lokale situaties te reageren. De centrale sturing moet nog wel inhouden dat doelstellingen die worden vooropgesteld door de lokale actoren, worden gehaald.

Hoe zij die doelstellingen halen en met wie zij daarvoor eventueel samenwerken is een zaak voor de lokale actoren. De Vlaamse overheid laat zich alleen in met het algemene beleidskader, met de eind- en de tussenproducten, zij voorziet in de algemene middelen en controleert de effectiviteit van het gebruik ervan.

De relatie tussen Vlaamse Gemeenschap - het lokale bestuur: gelijkwaardige partners

Een goede relatie tussen de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen wordt gekenmerkt door de volgende beginselen:

- Inhoudelijke relaties
Overeenkomsten tussen besturen helpen om het beleid te objectiveren, de planning met de afzonderlijke actoren te stroomlijnen, programma's op elkaar af te stemmen en om de middelen effectief en efficiënt in te zetten.
- Objectivering van het toezicht
Een zo beperkt mogelijk toezicht moet worden ingericht (zie verder punt 4.2).
- Voorwaarden voor de kwaliteit van de lokale beleidsvoering
De Vlaamse Gemeenschap moet voorwaarden opleggen om de kwaliteit van de lokale beleidsvoering te bevorderen. Dit houdt in dat de beleidsvoering open moet gebeuren. De openbare beleidsnota is hier onder meer de uitdrukking van. Dit betekent ook dat de inspraak en betrokkenheid van lokale groepen en burgers moet worden gewaarborgd.
- Voorwaarden voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Er kunnen minimale eisen worden gesteld aan de kwaliteit. Een dienstverlening die niet voldoet aan de minimale kwaliteitseisen is onaanvaardbaar.

De Vlaamse Gemeenschap kan instrumenten ter beschikking stellen om de OCMW's te stimuleren de kwaliteit van hun dienstverlening permanent te verbeteren. Deze dienen zowel betrekking te hebben op het functioneren van het OCMW (instrumenten als personeels- en financieel management) als op de dienstverlening zelf (instrumenten als registratie en platform voor steunnormen).

De hulp- en dienstverlening van de OCMW's raakt aan zeer verscheiden aspecten van de samenleving en wil tegemoet komen aan een waaier van behoeften en hulpvragen van de burgers. Deze hulp- en dienstverlening zelf heeft ook verschillende dimensies die tegemoet komen aan de vragen die de samenleving formuleert. Ze delen één centrale bekommernis: de kwaliteit van hun hulp- en dienstverlening op een zo hoog mogelijk peil brengen en houden.

De aandacht voor kwaliteit is de afgelopen decennia in diverse sectoren sterk toegenomen. Internationaal worden standaarden afgesproken om de kwaliteit van de productieprocessen te meten en te waarborgen.

Het management stuurt het centrum op kwaliteit in zijn diverse uitingsvormen. Kortom, kwaliteit wordt als noodzakelijke voorwaarde ervaren om economisch te overleven.

Kwantiteit, ongebreidelde groei, worden als centrale begrippen ingeruild voor kwaliteit, welzijn komt bovenop welvaart, cultuur wordt in ere hersteld.

In de hele welzijnssector wordt de noodzaak om te reflecteren over de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening sterk aanvoeld. Zowel de overheid, de gebruikers, de verstrekkers, als de wetenschappers laten hun stem horen in het debat.

Achtergronden van deze belangstelling zijn onder meer:

- * de groeiende overtuiging dat de aangeboden hulp- en dienstverlening niet per definitie een kwaliteitsproduct is;
- * de behoefte aan gemeenschappelijk aanvaarde normen en criteria die door de verschillende betrokkenen als relevant worden beschouwd;
- * het bewustzijn van de gebruikers en/of van hun vertegenwoordigers dat kwalitatieve hulp- en dienstverlening geen gunst is, maar een recht waarop zij aanspraak kunnen maken;
- * de nood om verantwoording af te leggen over de besteding van overheidsgelden en over de inhoud van de hulp- en dienstverlening.

De OCMW's hebben steeds kwaliteit in hun hulp- en dienstverlening nagestreefd. Wanneer er sprake is van structurele activiteiten zal kwaliteitszorg niet snel op toeval berusten.

Kwalitatief goede hulp- en dienstverlening is het logische resultaat van een systematisch kwaliteitsbeleid. Kwaliteit is dan voor de OCMW's een permanente zorg en voor een buitenstaander een aantoonbare hoedanigheid.

- Overeenkomsten tussen partners

Het Vlaamse beleid moet zich toespitsen op de grote lijnen; op de grote basisdoelstellingen die moeten worden verwezenlijkt eerder dan allerlei gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen vast te leggen. Via convenanten beschikt de lokale overheid over een reële onderhandelingsruimte.

Registratie sociale dienstverlening en monitoring

Sinds 1992 zijn er grote inspanningen geleverd om de OCMW-cliëntenregistratie bij te sturen. Na een jaar van intense werkzaamheden bereikte een werkgroep een consensus over een nieuw vereenvoudigd registratiemodel.

Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de federatie van OCMW-maatschappelijk werkers, van de Vlaamse gewestelijke sectie van OCMW-secretarissen, van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, uit ambtenaren van de Vlaamse administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn en uit onderzoekers van het centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien.

Deze werkgroep was van mening dat de ondersteuning van de informatisering door de bevoegde overheid de goede functionering van het project cliëntenregistratie zou bevorderen. Daarom verzocht men de overheid een uniform softwarepakket ter beschikking te stellen. Dit pakket zou de OCMW's in staat moeten stellen zelf hun gegevens in te voeren en onmiddellijk over de resultaten te beschikken. Op 15 juni 1994 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan een voorstel tot aanmaak van een softwarepakket 'OCMW-cliëntenregistratie', in het kader van het hele informaticaplan 1994. Op 9 juni 1995 werd het maatsoftwarepakket ter beschikking gesteld van alle OCMW's. Deze geautomatiseerde cliëntregistratie maakt het mogelijk onmiddellijk over de resultaten te beschikken in de vorm van tabellen en grafieken.

Alzo wordt voorzien in het noodzakelijke basismateriaal ten behoeve van het beleid op lokaal en Vlaamse niveau. De verzamelde gegevens verschaffen inzicht in de dienstverlening ten behoeve van het cliënteel, in de middelen die worden ingezet en tot zekere hoogte in de bereikte resultaten.

Op het Vlaams niveau geven de registratieresultaten een beeld van de karakteristieken, de samenstelling en de evolutie van de cliënten die aan de OCMW's hulp vragen. Hierbij gaat het voornamelijk om financiële hulp, niet-financiële hulp, diensten en bejaardenvoorzieningen. Zo wordt er nuttige en vergelijkbare informatie gegeven en is het mogelijk bepaalde maatschappelijke veranderingen in de tijd te duiden.

Alhoewel het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn werd opgeheven met het decreet van 14 mei 1996 op het Sociaal Impulsfonds, blijft de registratieverplichting voor de OCMW's om voornoemde redenen gehandhaafd in het kader van het Sociaal Impulsfonds (artikel 20 van het decreet).

Registratie is geen controle-, maar een beleidsinstrument. Met het oog op kwaliteitsverbetering is het onvermijdelijk dat niet alleen de gegevens betreffende cliënteel en problemen, maar ook gegevens met betrekking tot de hulpverlening en het resultaat ervan geregistreerd worden.

3.6 De rol van de provincie

De provinciebesturen zijn en blijven een belangrijke schakel in het administratief toezicht op de OCMW's. Door de rationalisering van dit toezicht en de vermindering van de hierbij horende papierstromen (zie 4.2) zullen zij evenwel meer ruimte hebben om, als bovenlokaal aanspreekpunt voor de plaatselijke besturen, een meer ondersteunende en adviserende rol te spelen.

Hoger (zie 3.4) werd in dit verband reeds vermeld dat nagegaan wordt op welke wijze de provinciebesturen ondersteuning kunnen bieden aan het regionaal overleg tussen OCWM's en particuliere welzijnsorganisaties.

Tenslotte kunnen de provinciebesturen tevens een belangrijke bijdrage leveren in de vervolmaking van het personeel door in te spelen op lacunes in het vormingsaanbod.

3.7 De nieuwe rol van de inspectie

In het takenpakket van de inspectiedienst zal het aspect kwaliteitsbegeleiding meer op de voorgrond komen. Haar nieuwe opdracht inzake kwaliteitsbewaking komt in de plaats van de, soms bureaucratische, controle op de naleving van de erkenningsnormen. De inspecteurs zullen voornamelijk de dynamiek van het kwaliteitsbeleid van de welzijnsvoorzieningen opvolgen en beoordelen.

Het inspectieverslag krijgt dan het karakter van een discussienota en vormt het uitgangspunt voor de samenspraak en dialoog tussen voorziening en inspecteur. Dit gegeven zal binnen de Vlaamse administratie een volgehouden inspanning vergen om te werken aan een mentaliteitswijziging. Met het oog op de beoordeling van het gevoerde kwaliteitsbeleid en de begeleiding van de kwaliteitszorgprocessen in de welzijnsvoorzieningen zal bijzonder veel aandacht moeten gaan naar de permanente vorming van de inspecteurs.

4 LOKAAL BESTUUR

4.1 Autonomie

Als gedecentraliseerde openbare dienst is het OCMW een zelfstandig bestuur met een eigen beslissingsrecht ten opzichte van de macht die het heeft tot stand gebracht. Die zelfstandigheid komt onder meer tot uiting in een eigen rechtspersoonlijkheid, een eigen beheer en een eigen vermogen.

Die autonomie is uiteraard niet onbeperkt. Zo beschikt de hogere overheid over het instrument van het administratief toezicht, een geheel aan controlemiddelen om de wet en het algemeen belang te laten naleven. Ten aanzien van de OCMW's is deze "voogdij" vandaag nog zeer uitgebreid en het is wenselijk om ze te verlichten.

Bovendien is het zo dat het huidige administratief toezicht past in een traditioneel administratiefrechtelijke visie op een openbaar bestuur. De opkomst van het managementsdenken binnen de overheid vereist een nieuwe benadering van autonomie en toezicht.

4.2 Minimum aan administratief toezicht

Tijdens de vorige legislatuur werd het administratief toezicht dat door de hogere overheid uitgeoefend wordt op de gemeenten en de provincies versoepeld en vereenvoudigd. Dit werd, wat de gemeenten betreft, tot stand gebracht met het decreet van 28 april 1993 en wat de provincies betreft met het decreet van 22 februari 1995.

Vanuit dezelfde beleidsintentie dient nu ook voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een rationalisering en versoepeling van het administratief toezicht doorgevoerd te worden.

Bij verscheidene gelegenheden werd reeds gewezen op het belang van een grotere eenvormigheid in de toezichtsprocedures ten aanzien van gemeenten en OCMW's.

Deze optie is vrij logisch aangezien uiteenlopende procedures, termijnen en vormvoorschriften - waar deze niet noodzakelijk zijn - zowel voor de burger, de betrokken besturen als de toezichthoudende overheden de zaken nodeloos compliceren.

Daarbij mogen we echter niet vergeten dat de gemeenten zelf een belangrijke schakel vormen in het toezicht op de OCMW's, wat uiteraard de organisatie van dit toezicht een stuk complexer maakt.

Toch is het de bedoeling om de toezichtsregeling voor de Vlaamse OCMW's op dezelfde leest te schoeien als de Vlaamse toezichtsregeling voor de gemeenten, door gebruik te maken van dezelfde toezichtstechnieken en door, waar mogelijk, ook dezelfde procedures in te voeren.

De opzet van deze operatie is enerzijds ervoor te zorgen dat bij de betrokken besturen snel rechtszekerheid ontstaat over de getroffen besluiten, en anderzijds de nodige waarborgen in te bouwen opdat deze besluiten op hun wettelijkheid en op hun conformiteit met het algemeen en het gemeentelijk belang getoetst kunnen worden. De procedure moet het tevens mogelijk maken dat eventuele klachten en bezwaren op een degelijke manier en binnen een kort tijdsbestek worden onderzocht.

De volgende wijzigingen worden alvast in het vooruitzicht gesteld.

4.2.1 Beperking van het bijzonder toezicht

Enkel de besluiten die vanwege hun financiële en/of juridische implicaties van doorslaggevend belang zijn voor het OCMW, blijven aan het bijzonder toezicht van de hogere overheid onderworpen. Het gaat hier om besluiten inzake:

- * personeelsformaties;
- * begrotingen en rekeningen;
- * onteigeningen;
- * oprichting en ontbinding van verenigingen alsook statutenwijzigingen;
- * schuldherschikkingen.

4.2.2 Vereenvoudiging van de procedure inzake algemeen toezicht

Beperking van de kennisgevingsplicht

In de huidige stand van de wetgeving moeten alle besluiten van het OCMW, met uitzondering van die inzake individuele dienstverlening en bepaalde besluiten van het beheerscomité van het OCMW-ziekenhuis, in extenso worden doorgestuurd naar het college van burgemeester en schepenen en de provinciegouverneur.

Deze massale en vaak nutteloze papierstroom naar de provincie en de gemeente zou aanzienlijk verkleind kunnen worden door naar analogie van wat voor de gemeente geldt, de kennisgeving in extenso te vervangen door een lijst te versturen waarop alle besluiten - met uitzondering van die inzake individuele dienstverlening - vermeld worden met een beknopte omschrijving van de daarin geregelde aangelegenheden. Deze verplichting zou gelden voor alle beheersorganen van het OCMW. De provinciegouverneur en het schepencollege zouden dan, gedurende een korte tijdspanne, de mogelijkheid hebben om met het oog op de uitoefening van hun toezicht enkel die besluiten op te vragen die zij nader wensen te bekijken.

De kennisgeving bij een eensluidend verklaard afschrift zou dan enkel behouden blijven voor de volgende besluiten met belangrijke juridische en financiële gevolgen:

- de vaststelling van de wervings- en bevorderingsvoorwaarden, de salarisschalen, de bezoldigingsregeling en de toelage en vergoedingen van het personeel;
- de vaststelling van de gunningswijze en de voorwaarden van de gunning alsook de eigenlijke gunning van overheidsopdrachten met een totale waarde hoger dan 10 miljoen fr. ;
- de onroerende verwervingen en vervreemdingen met een waarde hoger dan 10 miljoen fr. ;
- de uitgaven die door dringende en onvoorziene omstandigheden worden vereist.

Op relatief korte termijn zullen de informaticamogelijkheden maximaal moeten worden benut. On-line verbindingen of informaticanetwerken bieden terzake perspectieven die elke administratieve rompslomp overbodig maken. Deze technische winst komt de beleidsvoering ten goede.

Invoeren van eenzelfde procedure voor alle OCMW's

Op dit ogenblik kunnen de besluiten van OCMW's van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners zowel door de provinciegouverneur als door de Vlaamse regering worden vernietigd wegens schending van de wet of het algemeen belang. Het vernietigingsbesluit van de provinciegouverneur kan evenwel nog gedurende 1 maand na de betekening aan het centrum op zijn beurt vernietigd worden door de Vlaamse regering.

De onregelmatige besluiten van de OCMW's van gemeenten met meer dan 20.000 inwoners kunnen alleen maar geschorst worden door de provinciegouverneur, terwijl de vernietigingsbevoegdheid volledig bij de Vlaamse regering berust.

Aangezien dit onderscheid, dat enkel gebaseerd is op het inwonersaantal, de zaken nodeloos compliceert, is het aangewezen om de concurrerende vernietigingsbevoegdheid van de Vlaamse regering en de provinciegouverneur op te heffen en de schorsingsbevoegdheid op te dragen aan de gouverneur en de vernietigingsbevoegdheid aan de Vlaamse regering.

Opheffen van het schorsingsrecht van het college van burgemeester en schepenen

Momenteel kunnen de besluiten van het OCMW die aan de verplichte kennisgeving onderworpen zijn niet alleen geschorst en vernietigd worden wegens schending van de wet of het algemeen belang, maar ook wegens een schending van de gemeentelijke belangen. In dit geval wordt de schorsing uitgesproken door het college van burgemeester en schepenen en de vernietiging door de bestendige deputatie van de provincieraad.

Deze procedure doorkruist de procedure van het algemeen toezicht doordat de termijn waarover de provinciegouverneur beschikt om de beslissing van het OCMW te schorsen wegens schending van het algemeen belang pas begint de dag nadat de bestendige deputatie heeft meegedeeld dat het door het schepencollege geschorste besluit niet werd vernietigd.

Het hoeft geen betoog dat een en ander de periode van onzekerheid over het lot van de besluiten van het OCMW aanzienlijk verlengt.

Bovendien heeft de praktijk uitgewezen dat de gemeenten tot op heden uiterst zelden gebruik maakten van dit schorsingsrecht.

Het is dan ook wenselijk om deze omslachtige procedure te vervangen door een formule die minder belastend is voor de werking van het OCMW en die toch voldoende waarborgen biedt om de gerechtvaardigde gemeentelijke belangen te vrijwaren.

Dit is mogelijk door het schorsingsrecht van het schepencollege te vervangen door een expliciet recht om binnen een bepaalde termijn bij de provinciegouverneur bezwaar aan te tekenen.

De provinciegouverneur zou zich dan binnen een bepaalde termijn moeten uitspreken over de ingeroepen schending van gemeentelijke belangen (schorsingsbevoegdheid). Is hij van oordeel dat de gemeentelijke belangen niet geschonden werden dan zou hij nog altijd, binnen dezelfde tijdspanne, het besluit kunnen schorsen wegens schending van de wet en het algemeen belang. De bevoegdheid om een beslissing te vernietigen zou altijd bij de Vlaamse regering liggen.

Door het samenlopen van beide schorsingstermijnen (schending van gemeentelijk belang/schending van wet of algemeen belang) wordt de procedure aanzienlijk ingekort.

Invoering van een beroepsprocedure in tuchtzaken

In de huidige stand van de wetgeving zijn de besluiten waarbij zwaardere tuchtsancties worden opgelegd (schorsing van 3 maanden, terugzetting in graad, ontslag van ambtswege en afzetting) onderworpen aan het advies van het college van burgemeester en schepenen en aan de goedkeuring van de bestendige deputatie.

Dit systematische toezicht wordt het best vervangen door een beroepsmogelijkheid voor het gestrafte personeelslid. De toezichthoudende overheid dient zich dan alleen uit te spreken als het betrokken personeelslid tegen de beslissing beroep aantekent.

Aangezien het niet meer dan logisch is dat het OCMW-personeel hier dezelfde procedurewaarborgen geniet als het gemeentepersoneel, moet ook aan het OCMW-personeelslid de mogelijkheid geboden worden om tijdens een hoorzitting toelichting te geven over het ingediende bezwaarschrift.

Als het personeelslid erom verzoekt moet de hoorzitting zelfs openbaar zijn.

Dezelfde beroepsprocedure wordt ook toegepast voor de besluiten tot preventieve schorsing.

Voor de lichtste tuchtstraffen (waarschuwing, berisping) wordt het beroep ingesteld bij de provinciegouverneur, voor de andere tuchtsancties alsook voor de preventieve schorsing bij de Vlaamse regering.

Duidelijke en eenvormige aflijning van de beslissingstermijnen

Het optreden van de toezichthoudende overheid moet in alle gevallen zonder onderscheid gekoppeld worden aan beperkte en zeer eenvormige termijnen. Het verstrijken van de termijn waarbinnen de hogere overheid haar besluit dient te treffen en naar het centrum moet versturen, heeft de uitvoerbaarheid van het getroffen besluit tot gevolg. Deze regel zou gelden zowel voor de uitoefening van het toezicht in eerste aanleg als voor de behandeling in beroep. De termijnen zouden in geen enkel geval verlengbaar zijn.

Ook bij de uitoefening van het algemeen toezicht zou een eventuele schorsing of vernietiging van een besluit, afgezien van de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de aan die vorm van toezicht onderworpen besluiten, slechts rechtskracht hebben als het schorsings- of vernietigingsbesluit binnen de termijn is genomen en verstuurd. De datum van de poststempel zou terzake bepalend zijn.

4.2.3 Afschaffing van het goedkeuringstoezicht op beslissingen van OCMW's inzake automatisering van hun diensten

Ingevolge artikel 34, §5 van de wet van 23 december 1974 betreffende de budgettaire voorstellen 1974-1975, zijn de beslissingen van OCMW's inzake de informatisering van hun diensten, aan een goedkeuringstoezicht onderworpen.

Sedert 1974 heeft de informatietechnologie echter een dergelijke evolutie gekend dat het niet meer aangewezen om deze beslissingen nog aan een bijzonder toezicht te onderwerpen. De regels inzake overheidsopdrachten, evenals het algemeen toezicht, bieden een voldoende waarborg tegen mogelijke misbruiken.

Ten aanzien van provincies, gemeenten en agglomeraties en federaties van gemeenten is dit specifiek toezicht overigens reeds bij wet van 10 juni 1993 afgeschaft.

Ten einde ook de OCMW's niet meer met deze onnodige procedure te belasten, heeft de Vlaamse regering op 23 mei 1996 beslist een ontwerp van decreet houdende afschaffing van het goedkeuringstoezicht op de beslissingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de informatisering van hun diensten, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

4.3 Modern overheidsmanagement

Er bestaat vandaag een brede consensus over het feit dat er behoefte is aan een nieuw type van overheidsadministratie, aan een overheid die beter werkt en minder kost, aan een publiek ondernemerschap dat er een uitdaging in ziet om in zijn voortdurend streven naar efficiëntie en effectiviteit maximaal rekening te houden met rechtmatigheid en rechtszekerheid.

In dat kader is binnen de Vlaamse gemeenschap resoluut gekozen voor een managementmodel. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering 1995-1999 van 14 juni 1995 zegt daarover, onder de titel "*Via strategisch management naar een nieuw type overheidsadministratie*", het volgende:

"Zowel de bevolking als de politieke verantwoordelijken verwachten een nieuw type van overheidsadministratie, dat beter rekening houdt met hun zeer verscheiden en wisselende behoeften. Dat is geen gemakkelijke opdracht: enerzijds blijft het principe van gelijke behandeling vooropstaan, maar anderzijds moet het juiste maatschappelijke effect bereikt worden.

Om die doelstellingen te bereiken moet de overheid blijven opteren voor een aangepast managementmodel, nl. het strategisch management. Dat is een systeem dat gericht is op het beheren van de externe omgeving en het doelgericht bereiken van een visie op lange termijn.

Dat managementssysteem is minder statisch, bureaucratisch en hiërarchisch, en meer dynamisch. Het biedt meer kansen op een sanctioneerbare responsabilisering. Het legt grote nadruk op resultaatgerichtheid en klantvriendelijkheid."

In de praktijk ondergaat de Vlaamse administratie de laatste jaren dan ook een reeks bijzonder ingrijpende structuur- en cultuurveranderingen. Qua personeelsbeleid is op basis van de principes van human resources management een nieuwe motiverende en resultaatgerichte manier van werken ingevoerd. Qua financieel beleid lopen momenteel projecten rond doelmatigheidsanalyses en prestatiebegrotingen.

Zoals reeds eerder gezegd, hecht de Vlaamse regering een bijzonder belang aan een partnership met de lokale besturen. Als partners dienen wij elkaar te verstaan. Niemand is gebaat bij een multi-bestuursculturele Vlaamse samenleving.

Vandaar ook dat het personeels- en financieel beleid van de OCMW's - net als dat van de Vlaamse gemeenschap zelf - op een nieuwe leest dient geschoeid.

4.3.1 Personeelsmanagement

Binnen de eigen opvatting omtrent missie en doelstellingen wordt ieder OCMW geconfronteerd met de beperktheid van de middelen waarover het beschikt. Het is evident dat in een doelmatig en doeltreffend beleid het personeelsgebeuren een belangrijke rol speelt.

De vernieuwing inzake personeelsbeleid is reeds ingezet met het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 en met de omzendbrief van 14 juli 1993 houdende de algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen (de zogenaamde Krachtlijnen Kelchtermans - Demeester).

De nadruk dient gelegd op de kwalitatieve maatregelen uit het sectoraal akkoord als motor voor een kwaliteitsverbetering van het bestuur. Aan de vorming wordt een bijzondere rol toebedeeld. Het gaat zowel om een vormingsrecht als een vormingsplicht. In dat verband kan erop gewezen worden dat de Vlaamse Gemeenschap reeds jaren de vormingsdienst, ten behoeve van de OCMW's opgericht in de schoot van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, subsidieert.

Deze ontwikkelingen zijn nu volop aan de gang. Zij zijn stappen in de richting van een meer bedrijfsmatige manier van werken, waarbij het politieke bestuur de grote beleidslijnen uittekent en afspraken maakt met het ambtelijk management over de te leveren prestaties en de tijd en het geld dat daarvoor beschikbaar is.

Zoals afgesproken tijdens de onderhandelingen, wordt het sectoraal akkoord in 1996 geëvalueerd. Daaruit blijkt dat de toepassing voor de OCMW's nogal wat moeilijkheden meebrengt. De bijsturing ervan rekening houdend met de eigenheid van de diensten van de OCMW's is daarom noodzakelijk. De verschillende problemen worden in comité C1 (onderafdeling personeel provinciale en plaatselijke besturen) besproken om zo vlug mogelijk tot een oplossing te komen.

4.3.2 Financieel management

Een *managementsvisie* op de overheid heeft uiteraard ook een weerslag op haar financieel beleid.

Wat de Vlaamse OCMW's betreft kan niet worden betwist dat het besluit van de regent van 10 februari 1945 houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, dat vandaag van toepassing is op de OCMW's en tot voor kort ook gold voor de gemeenten, niet meer beantwoordt aan de eisen die aan een modern financieel beleid kunnen worden gesteld.

Er kan zelfs niet worden volstaan met een aanpassing of herwerking van deze regelgeving. De omstandigheden zijn zo fundamenteel veranderd dat een volledig *nieuwe en eigen* OCMW-boekhouding onontbeerlijk is en daarmee samenhangend een verdere responsabilisering van het topmanagement (secretaris en ontvanger).

Om de OCMW's definitief op weg te zetten naar een modern financieel management, dient daarenboven aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- qua regelgeving inzake administratieve organisatie moet een maximum aan vrijheid worden gelaten voor het OCMW. Dit moet elk OCMW de mogelijkheid geven, afhankelijk van grootte en vorm, in zijn dienstverlening soepel en efficiënt te blijven werken en in te spelen op een aantal managementstechnieken;
- er dient rekening te worden gehouden met de organisatorische implicaties die de ontwikkeling van de informatica meebrengt;
- het nieuwe financiële instrumentarium dient te getuigen van kwaliteit en gedragen te worden door diegenen die ermee moeten werken;
- de betrokken regelgeving dient eenvoudig uitvoerbaar te zijn.

4.3.2.1 Invoeren van de nieuwe OCMW-boekhouding

Normaliter waren de Vlaamse OCMW's verplicht om op 1 januari 1995 over te schakelen op de nieuwe gemeentelijke boekhouding. Onder meer omdat het wegens het ontbreken van een analytisch luik niet mogelijk is om deze laatste in de OCMW's in te voeren, is geopteerd voor een nieuwe eigen OCMW-boekhouding, met eigen boekhoudkundige kenmerken en met een sterke nadruk op management.

Deze nieuwe OCMW-boekhouding is momenteel in ontwerptekst klaar en kan vanaf 1 januari 1997 worden uitgetest in piloot-OCMW's. Nadien zal zij geleidelijk worden ingevoerd in alle OCMW's.

In de nieuwe OCMW-boekhouding worden alle rechten en verplichtingen (alle kosten en opbrengsten) geregistreerd op het moment dat ze ontstaan. De begroting wordt opgesteld volgens het boekhoudplan (minimum genormaliseerd rekening stelsel). Aldus is de kredietbewaking onderdeel van de boekhouding. Verder wordt dit financieel instrumentarium gekenmerkt door een grote nadruk op het beleidsboekhouden (management accounting) dat informatie genereert die nodig is om het OCMW doelmatig te besturen. De ontwerpers zijn uitgegaan van een boekhoudplan in overeenstemming met de huidige wetgeving op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen en hebben dat aangevuld met een analytische boekhouding, waarbij kosten toegewezen worden via direct costing.

Qua managementsprincipes is met het oog op responsabilisering slechts een minimumkader voor administratieve organisatie opgelegd en is budgethouderschap ingevoerd. Ook is, wat de financiële taken betreft, grote nadruk gelegd op de ontwikkeling van de advies- en auditfunctie.

4.3.2.2 Herdefiniëren van de taakomschrijving van de 2 topambtenaren

De hedendaagse evolutie in het overheidsmanagement stelt bijzonder zware eisen aan topambtenaren: "commitment" aan gemeenschappelijke doelen, dienstbaarheid aan klanten en burgers, gedeeld leiderschap, inspelen op voortdurende veranderingen en waarachtige toewijding aan de publieke zaak.

Als manager staan secretaris en ontvanger voor een opdracht die aan hun job een extra-dimensie toevoegt in vergelijking met hun collega's in de bedrijfswereld: het handhaven van publiekrechtelijke en bestuursrechtelijke principes.

Bij het invoeren van ingrijpende hervormingen als de nieuwe OCMW-boekhouding, moet ter dege rekening gehouden worden met deze ontwikkelingen. In het kader van de nieuwe OCMW-boekhouding is dan ook een toekomstvisie op deze ambten uitgewerkt.

Voor de reorganisatie van de *financiële* taken binnen het OCMW wordt daarbij uitgegaan van de volgende basisprincipes:

- De secretaris leidt de administratie en is, behoudens de uitzonderingen waarin de wet voorziet, hoofd van het personeel. Hij maakt een schriftelijke regeling van de administratieve organisatie en de interne controleprocedures aangaande de materies die tot zijn bevoegdheid behoren. De ontvanger maakt een schriftelijke regeling van de administratieve organisatie en de interne controleprocedures van de financiële dienst.
- De ontvanger is de financiële expert bij uitstek, hij is verantwoordelijk voor het voeren en afsluiten van de boekhouding en bereidt de jaarrekening voor. De ontvanger moet in het volledig financieel proces betrokken zijn om permanent te kunnen werken aan financiële planning en adviesverstrekking. De nadruk dient te liggen op eenheid van informatieverzameling en informatieverwerking in één financiële dienst met aan het hoofd de ontvanger. Per OCMW bestaat de mogelijkheid tot decentralisatie van de financiële dienst.

Gelet op de bijzondere impact die secretaris en ontvanger op de bedrijfsvoering van het OCMW hebben, vergt de herdefiniëring van hun taakomschrijving een voorzichtige aanpak.

De praktische toepassing van de nieuwe boekhouding in piloot-OCMW's biedt een unieke gelegenheid om uit te testen of de genoemde opties bijdragen tot meer openheid, flexibiliteit en slagvaardigheid van bij OCMW's en tot meer kostenbewust en resultaatgericht denken en handelen bij het ambtelijke topmanagement.

5 SAMENWERKINGSVERBANDEN VOOR OCMW-ZIEKENHUIZEN

In de sector van de verzorgingsinstellingen is er sinds de jaren '80 al een belangrijke tendens tot schaalvergroting van vooral ziekenhuizen vast te stellen. De federale overheid, bevoegd voor de ziekenhuiswetgeving, stimuleert deze beweging en legt zelfs soms dwingende maatregelen in deze zin op.

In het licht van nieuw aangekondigde federale initiatieven, waardoor in de ziekenhuissector meer én nieuwe vormen van samenwerking geïntroduceerd of verplicht zullen worden, is het van het grootste belang dat de OCMW-ziekenhuizen de nodige instrumenten aangereikt krijgen om deze evolutie te volgen.

In het huidige rigiede keurslijf van de OCMW-wetgeving is het voor de openbare ziekenhuizen zeer moeilijk om op deze tendensen in te spelen. Vooral het samengaan van openbare en privé-ziekenhuizen wordt door de huidige wetgeving erg bemoeilijkt.

De Vlaamse Gemeenschap mag dan ook niet langer wachten om in de OCMW-wet nieuwe samenwerkingsvormen voor de OCMW-ziekenhuizen in te schrijven.

De vraag naar nieuwe mogelijkheden vanuit de openbare sector zelf is zeer groot.

In de eerste plaats zouden de bepalingen van hoofdstuk XII van de OCMW-wet kunnen worden aangepast om de samenwerking met openbare of privé-partners te vergemakkelijken. Dit kan onder andere door ook een minderheidsparticipatie van de publiekrechtelijke deelgenoten mogelijk te maken.

Daarnaast is het dringend nodig om een serieus debat te voeren rond de vraag onder welke voorwaarden ook andere beheersformules bruikbaar kunnen zijn voor het samengaan van openbare en privé-ziekenhuizen. Het gevaar is immers reëel dat, bij gebrek aan nieuwe soepele beheersvormen, een aantal kleinere openbare ziekenhuizen gedoemd is om te verdwijnen.

Dat dergelijke formules slechts mogelijk zullen zijn mits een aantal dwingende voorwaarden worden nageleefd, zoals een minimum aan controle en inspraak van de lokale overheden, staat in elk geval buiten kijf.

6 OPENHEID VAN BELEID EN OPENBAARHEID VAN BESTUURSDOCUMENTEN

6.1 Van beslotenheid naar openheid van beleid

De vergaderingen van de organen van het OCMW (raad voor maatschappelijk welzijn, vast bureau, bijzondere comités) vinden, in tegenstelling tot deze van de gemeenteraad, plaats achter gesloten deuren en kunnen dus niet door het publiek worden bijgewoond. Dit is een werkwijze die verder moet gehandhaafd blijven omwille van de sereniteit van de beraadslagingen. Dit betekent echter niet dat het voor de OCMW's niet mogelijk zou zijn om een open beleid te voeren. Openheid van beleid is immers een mentaliteit, een grondhouding waarbij men informeert en beluistert.

Uit de wijze waarop het OCMW gestalte geeft aan de verplichting om de begroting toe te lichten in een beleidsnota en aan de verplichting om in een jaarverslag het cijfermateriaal van de rekeningen een stuk transparanter te maken, zal reeds blijken of het bestuur al dan niet gewonnen is voor een open beleidvoering. Aangezien de bespreking van de begroting en de rekeningen van het OCMW in de gemeenteraad unieke gelegenheden zijn om het beleid van het OCMW in een breder daglicht te stellen, kan niet voldoende gewezen worden op het belang van de bedoelde documenten.

Het OCMW is als dienst voor de gemeenschap uiteraard ook verplicht om de bevolking behoorlijk te informeren over de dienstverlening waarop ze recht heeft. Deze maatschappelijke evidentie werd vertaald in de wettelijke verplichting om alle initiatieven te nemen met het oog op de bekendmaking van de verschillende vormen van dienstverlening die door het centrum worden verstrekt. Het meest voor de hand liggende initiatief is de verspreiding, huis aan huis, van een brochure waarin, op een bevattelijke wijze en zonder in details te treden, uitleg wordt verschaft over de diverse vormen van dienstverlening waarvoor men bij het OCMW terecht kan, zoals het recht op bestaansminimum, de mogelijkheid om een beroep te doen op de dienst voor gezins- en bejaardenhulp, de bedeling van warme maaltijden aan huis, enz. Het is evident dat een dergelijke brochure objectieve informatie moet verstrekken en niet mag misbruikt worden om persoonlijke politieke publiciteit te voeren. Voor méér gedetailleerde informatie zoals bv. een overzicht van de normen, tarieven en richtlijnen die autonoom door het OCMW worden vastgesteld, moet elkeen bij het OCMW terecht kunnen. Zulks verkleint de kans op willekeur en verhoogt de rechtszekerheid van de hulpvrager.

Verder moet het OCMW bijzondere inspanningen doen opdat de informatie over de dienstverlening ook doordringt tot de zwakste groepen onder de bevolking omdat het precies deze mensen zijn die de grootste behoefte hebben aan dienstverlening.

Openheid van beleid impliceert tenslotte ook dat het OCMW overleg pleegt met andere welzijnsvoorzieningen en dat het in dialoog treedt met de gebruikers. Deze aspecten kwamen reeds elders aan bod.

6.2 Openbaarheid van bestuursdocumenten

De problematiek van de openbaarheid van bestuursdocumenten is vandaag de dag op de diverse bestuursniveaus bijzonder actueel. Het (nieuwe) artikel 32 van de gecoördineerde grondwet, dat in werking trad op 1 januari 1995, bepaalt immers dat eenieder het recht heeft om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de ordonnantie.

Doordat vanaf de genoemde datum alleen een wet, een decreet of een ordonnantie in uitzonderingen kunnen voorzien op het grondwettelijk recht op informatie of de modaliteiten ervan kunnen vastleggen, is bij ontstentenis van een dergelijke regelgeving het grondwettelijk principe, volgens hetwelk elkeen het recht heeft om bestuursdocumenten in te kijken en er een afschrift van te ontvangen, zonder meer van toepassing.

Wat de federale administratieve overheden betreft, werd dit recht geconcretiseerd in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (B.S. 30.6.94) dat o.m. een aantal uitzonderingen en beperkingen op de openbaarheidsregel invoert. Sommige van deze uitzonderingen zijn ook op de niet-federale administratieve overheden (en dus ook op de OCMW's) van toepassing. Het gaat hier dan om uitzonderingen op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren zoals veiligheid, fundamentele rechten en vrijheden enz.

Ook op het Vlaamse bestuursniveau wordt een nieuw decreet betreffende de openbaarheid van bestuur voorbereid, dat in de plaats zou komen van het huidige decreet van 23 oktober 1991 en dat in vergelijking met het genoemde decreet de openbaarheidsverplichting een stuk verruimt.

Voor de lagere bestuursniveaus bestaat er momenteel geen algemene openbaarheidsregeling. Een dergelijke regeling is nochtans dringend nodig.

Het hoeft geen betoog dat, om verwarring bij de burger te voorkomen, een eenvormige openbaarheidsregeling voor de lagere bestuursniveaus waarmee hij het meest in contact komt, het meest voor de hand ligt.

Hier rijst evenwel een bevoegdheidsprobleem. Krachtens artikel 162 van de gecoördineerde grondwet blijft de federale wetgever bevoegd om een algemene openbaarheidsregeling uit te werken voor het provinciale en gemeentelijke bestuursniveau, terwijl voor de OCMW's en de intercommunales de Gemeenschappen respectievelijk de Gewesten bevoegd zijn.

In deze hybride toestand bleek de invoering van een eenvormige openbaarheidsregeling voor alle lagere bestuursniveaus geen haalbare kaart te zijn.

Vandaar de optie om het toepassingsgebied van het voorontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur voor het Vlaamse bestuursniveau - wat het onderdeel passieve openbaarheid betreft - uit te breiden tot de OCMW's, de verenigingen bedoeld in hfst. XII van de organieke OCMW-wet en de intercommunales. Aldus ontstaat een eenvormige openbaarheidsregeling voor alle bestuursniveaus die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gewest- of Gemeenschapswetgever ressorteren.

Concreet betekent dit onder meer dat:

- het OCMW verplicht zal zijn om aan elkeen die er schriftelijk om verzoekt de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage van te verlenen, er uitleg over te verschaffen en er een afschrift van te overhandigen;
- voor een afschrift een retributie kan worden gevraagd die niet hoger mag liggen dan de kostprijs;
- het OCMW een register moet bijhouden van de schriftelijke aanvragen;
- het verzoek tot openbaarmaking moet duidelijk de wijze van informatieverstrekking specificeren;
- het verzoek binnen 30 dagen beantwoord moet zijn en dat het verstrijken van deze termijn zonder beslissing gelijkstaat met een afwijzing van het verzoek;
- tegen de afwijzing binnen 30 dagen beroep ingesteld kan worden bij de Vlaamse regering die over 50 dagen beschikt om te beslissen.

Uiteraard bevat het voorontwerp ook een aantal uitzonderingen op de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten. Zo zal een verzoek tot openbaarmaking afgewezen moeten worden als de openbaarmaking afbreuk doet aan het vertrouwelijke karakter van persoonsgegevens. Voor de OCMW's zal dit allicht de belangrijkste uitzondering zijn op de openbaarheidsregel.

Om op een accurate wijze van zijn inzagerecht gebruik te kunnen maken, dient de burger ook de mogelijkheid te krijgen om te weten welke beslissingen wanneer door het OCMW getroffen zijn.

Daarom zal in de organieke regelen bepaald worden dat de lijst met de beknopte omschrijving van de beslissingen die in het kader van de nieuwe toezichtsregeling aan het College van Burgemeester en Schepenen en aan de provinciegouverneur verzonden moet worden, tevens ter inzage ligt van het publiek.

Bij aanplakking zal de mogelijkheid tot kennisname van deze lijst aan de bevolking kenbaar gemaakt worden. Deze aanplakbrief vermeldt de agenda van de zitting van het beraadslagend orgaan en de modaliteiten (plaats en uur) van het inzagerecht van deze lijst. De agendapunten die betrekking hebben op de toekenning van het bestaansminimum of de individuele dienstverlening alsook die welke betrekking hebben op terugvorderingen bij particulieren mogen hier vanzelfsprekend niet opgenomen worden.

De bekendmaking dient te gebeuren op dezelfde dag als de verzending van de bedoelde lijst naar de provinciegouverneur, en het bericht moet minstens tien dagen aangeplakt blijven.

7 TOT SLOT

Uit deze beleidsbrief blijkt dat 20 jaar OCMW-geschiedenis en de uitdagingen waar we voor staan de onmiskenbare plaats en rol van het OCMW in onze samenleving onderstrepen. De rode draad van ons beleid is de gemeenschappelijke strijd tegen sociale uitsluiting en onwelzijn op alle levensdomeinen. Het OCMW, als sluitstuk van de sociale zekerheid, moet zijn taak onverminderd kunnen blijven opnemen. Het is een moeilijke opdracht. In volle partnerschap is het de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid om het OCMW hiervoor voldoende uit te rusten. Zo stelt zich op institutioneel vlak de noodzaak van homogene bevoegdheidspakketten. Uit deze beleidsbrief blijkt voldoende dat de Vlaamse regering het OCMW op lokaal vlak beschouwt als de draaischijf van het welzijnsbeleid. Tenslotte dient het OCMW te beschikken over de nodige managementsinstrumenten, opdat het verder kan uitgroeien tot een moderne overheidsorganisatie.