

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

2 juli 2003

ONTWERP VAN DECREET

betreffende het lokaal sociaal beleid

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	31
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	41
Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	53
Advies van de Raad van State	59
Advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	73
Ontwerp van decreet	99

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In opvolging van het regeerakkoord legde de Vlaamse regering op 13 juli 2001 de uitgangspunten vast voor het decreet lokaal sociaal beleid en het kerntakendebat voor het domein welzijn, gezondheid en gelijke kansen. De regering koos voor een versterking van de ‘coördinatieopdracht en de doorverwijzings- en éénloketfunctie van het lokaal bestuur met betrekking tot het lokaal sociaal beleid. Het lokaal bestuur heeft een democratische legitimatie, draagt een brede politieke verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen in de lokale gemeenschap, ook ten aanzien van actoren die niet onder het hiërarchische gezag van het lokaal bestuur vallen’ (Nota VR, 13 juli 2001).

Volgende initiatieven werden op stapel gezet :

- de realisatie van een kaderdecreet lokaal sociaal beleid ;
- het opstellen en uitvoeren van een concreet actieplan lokaal sociaal beleid ;
- en het opstarten van een aantal pilootprojecten rond het Sociaal huis.

Ook de relatie tussen de begrippen ‘sociaal huis’ en ‘lokaal sociaal beleid’ enerzijds en de relatie tussen ocmw, gemeente en derden anderzijds werd in deze nota geduid.

Het Sociaal huis diende volgens de regering gekaderd te worden in een globale visie op het lokaal sociaal beleid binnen de gemeente. Die visie ontwikkelen en uitvoeren is een gemeenschappelijke opdracht van gemeente en OCMW en dient gekaderd in het sociaal beleid van de Vlaamse overheid. De gemeente en OCMW moeten alvast een centrale coördinatiefunctie uitbouwen voor het globale welzijnsaanbod binnen een gemeente, inclusief de private sector.

In het kaderdecreet lokaal sociaal beleid zouden volgens deze nota volgende aspecten aan bod moeten komen :

- de omschrijving van de coördinatieopdracht voor het lokaal sociaal beleid ;

- toewijzing van de coördinatieopdracht aan OCMW en gemeente ;
- de wijze waarop OCMW en gemeente hierover samen een akkoord sluiten ;
- de wijze waarop derden in de coördinatie worden betrokken ;
- de omschrijving van de impact van de coördinatie op de sectorale wetgeving van toepassing in het lokaal sociaal beleid ;
- de verhouding met de Vlaamse overheid met betrekking tot de coördinatieopdracht ;
- de omschrijving van de opdracht tot de organisatie van de doorverwijs- en éénloketfunctie.

In een eerste voorzet tot de uitwerking van deze visie gaf de regering in haar nota ter voorbereiding van het kerntakendebat een opsomming van acht coördinatie-instrumenten, gebaseerd op bestuurskundige literatuur over coördinatie (Bouckaert, 2000 en toegepast voor armoedebeluid De Rynck, 2001). Via het kaderdecreet wil ze alvast twee instrumenten versterken :

- de coördinatie van de planning (via kaderdecreet) ;
- en de afstemming van de informatiesystemen (via Sociaal huis).

De andere instrumenten zullen, naar aanleiding van het kaderdecreet, dan per sector worden bekeken. Dit wordt het resultaat van een overleg met de vertegenwoordigers van de betrokken lokale besturen en derden waarbij de resultaten van het kerntakendebat de basis van discussie vormen. Bij die sectoren of domeinen horen alvast :

- individuele hulp- en dienstverlening (OCMW's en CAW's) ;
- armoedebestrijding ;
- opbouwwerk ;
- minderheden ;
- thuiszorg ;
- ouderenzorg ;
- kinderopvang.

1. Situering van het decreet binnen recente maatschappelijke en bestuurlijke evoluties

De vraag naar een grotere verduidelijking van het waarom en de meerwaarde van dit decreet tijdens de besprekingen van het voorontwerp van decreet, heeft er toe geleid dat hiervoor in de memorie uitgebreider aandacht wordt besteed.

Hiervoor wordt de kadertekst van Prof. Dr. Filip De Rynck, die hij in opdracht van de bevoegde minister opstelde, naar aanleiding van de startdag lokaal sociaal beleid haast volledig overgenomen. Verschillende betrokkenen prezen deze uiteenzetting omwille van de overzichtelijkheid en duidelijkheid waarmee het deze complexe materie beschreef.

Vooreerst wordt de discussie in bredere ontwikkelingen gekaderd : welke elementen verklaren waarom het lokale veld en de lokale besturen in het bijzonder in de beleidsaandacht staan ? Het gaat volgens professor Filip De Rynck om een geleidelijke verschuiving van beleidsmodel waarin de huidige discussie over het kaderdecreet past.

Verder wordt gefocust op het sociaal beleid van de lokale besturen (gemeente en OCMW) binnen hun eigen toegenomen taakopdrachten en in opvolging van het Sociaal impulsfonds dat eind 2003 afloopt.

Vervolgens wordt er gekeken naar de evoluties van lokale besturen in de verhouding met de Vlaamse overheid en de evoluties in de manier waarop over beleidssturing op het lokale niveau wordt gedacht.

Daarna wordt de discussie open getrokken naar het hele lokale veld rond de lokale besturen. Het lokaal sociaal beleid wordt hier breed bekeken. In dat perspectief wordt ingegaan op de verschillende relaties van sturing en op de coördinatie-instrumenten die in het kaderdecreet aan bod kunnen komen.

Tenslotte wordt de verhouding tussen gemeente en OCMW centraal gesteld. Afhankelijk van de invulling die lokaal sociaal beleid krijgt, is deze problematiek een belangrijk onderdeel van het decreet lokaal sociaal beleid.

1.1. Het 'lokale' in het sociale

In twintig jaar is in het veld heel wat gebeurd. Begrippen als 'coördinatie', 'afstemming', 'planning', enzovoort die toen reeds werden gelanceerd betekenen niet meer hetzelfde omdat het veld door een hele reeks beleidsingrepen en herstructureringen

grondig is veranderd, maar ook omdat maatschappelijke opvattingen over de invulling van deze begrippen gewijzigd zijn.

In het afrondend rapport van het Vlaamse welzijnscongres, dat als 'state of the art' bij het begin van de jaren '90 kan worden beschouwd, bracht Notredame een interessante synthese van wat we dat wijzigend beleidsparadigma noemden.

Notredame stelde vast dat de welzijnszorg in toenemende mate 'verstatelijkt' is : de zorgorganisaties zijn een deel van het staatsapparaat geworden (door erkenning, subsidies en programmering). We gebruiken daarom ook hieronder de term : semi-publieke actoren. Ze functioneren als staatsinstellingen, onderworpen aan bureaucratische beheersvormen : planning, kwaliteitszorg en evaluatie, aantonen van maatschappelijke doeltreffendheid.

Het traditionele voorwaardenscheppende en infrastructuurbeleid van de jaren '50-'70 (met een staat op afstand) is vervangen door sturende vormen van beleidsvoering :

- herstructurering van deelsectoren (zie geestelijke gezondheidszorg, zie algemeen welzijnswerk, enzovoort) ;
- aanbodsbeheersing (zie programmatienormen in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg) ;
- reconversie of inhoudelijke verschuivingen (zie thuiszorg, bejaarden, kansarmen, enzovoort) ;
- kostenbeheersing en kwaliteitsbewaking (zie decreet kwaliteitszorg) ;
- sturing in de zorginhoudelijke aspecten (zie zorgpakketten in de gezins- en bejaardenhulp, projectwerking in de samenlevingsopbouw, begeleid wonen en dagbehandeling in de bijzondere jeugdzorg (Notredame, 1990 : 382).

Het is niet meer zo belangrijk als in de hoogdagen van de verzuiling of initiatieven door de overheid of door de zogenaamde semi-publieke sector worden georganiseerd. Het geheel van de voorzieningen blijft onder de verantwoordelijkheid van de overheid. De overheid moet zorgen voor planmatigheid, spreiding van voorzieningen, pluralisme in de zorg en de financiële en kwaliteitscontrole. Wie de instellingen beheert is minder relevant geworden, naarmate de verzuiling verzwakt, de macht van de managers versterkt en de maatschappelijke effecten zijn prioritair.

In de omvorming van beleids- en praktijkontwikkelingen zag Notredame drie ontwikkelingen : re-territorialisering, de-institutionalisering en de opkomst van nieuwe actoren (de managers en de burgers). We situeren ze hier kort omdat ze inhoudelijke verklaringen bieden, vanuit dynamieken in de welzijnszorg zelf, van de opkomst van discussies over de rol van lokale besturen.

1.1.1. Het territorium wordt belangrijker

Met de re-territorialisering bedoelt Notredame dat het centrale beleid meer poogt te werken met werkgebieden vanuit de vastgestelde feitelijke en gewenste samenhang van vraag en aanbod in ruimtelijke eenheden. Dat uit zich in de pogingen om te werken met welzijnsregio's, gezondheidsregio's, enzovoort maar ook in de feitelijke normering van werkgebieden door het gebruik van kwantitatieve criteria in sectoren (instellingen per X aantal inwoners, behoeftentoetsing in een bepaald gebied).

Op het niveau van de instellingen betekent re-territorialisering dat de instellingen vroeger vooral verticaal keken : naar de centrale broodheren of hun centrale koepels. Nu zijn ze ook verplicht tot horizontaal (territoriaal) kijken in functie van hun eigen strategische planning, de realisatie van doelstellingen en de noodzakelijke samenwerkingsrelaties om die te bereiken. Dat uit zich in het veld door verwijzingspatronen, samenwerkingsverbanden, gestructureerd overleg, contractuele regelingen, netwerken, enzovoort (Ibidem : 385-386).

In de jaren '90 is dat soort 'territoriale praktijken' zeker nog spontaan van onderop versterkt en door nieuwe centrale beleidsmaatregelen geactiveerd (zie Samenwerkingsinitiatieven in de Thuiszorg, zie Lokaal Overleg Gezondheidsopvoeding, zie overleg buitenschoolse kinderopvang, zie Sociaal impulsfonds).

1.1.2. De gemeenschap wordt belangrijker

Met de-institutionalisering bedoelt Notredame dat de instellingen in de gemeenschap komen te staan (veel minder zorg in residentiële instellingen) en dat de lokale gemeenschap een onderdeel van de zorgverstrekking is geworden (zie thuiszorg, inschakeling op arbeidsmarkt, relaties met de huisvestingssector, enzovoort). Dat leidt tot trajecten op maat en tot veel meer dwarsverbanden tussen instellingen en diensten onderling enerzijds en maatschappelijke systemen anderzijds (arbeidsmarkt, onderwijs, cultuur, huisvesting, enzovoort) (De Rynck, 1995).

Notredame stelt vast dat pogingen om tot integratie te komen tussen organisaties moeizaam lukken, vaak toch nog binnen de zuilnetwerken blijven of gedomineerd worden door de sterkste professies of instellingen. Dat bracht hem, in 1990, tot het besluit 'dat inter-organisatiele samenwerking een van de voornaamste uitdagingen van het welzijnsbeleid is geworden' (Ibidem : 388). Terzijde stelde hij vast dat de beleidsondersteuning in het algemeen en voor de inter-organisatiele samenwerking in het bijzonder zwak was. Voor de OCMW's gebruikte hij het woord 'schrijnend' : de OCMW's hadden volgens hem geen of onvoldoende beleidsambtenaren die met planning en samenwerking bezig kunnen zijn (Ibidem, 391).

1.1.3. Managers en burgers worden belangrijker

Met de komst van de managers, bedoelt Notredame dat de verzakelijking is opgekomen (kosten/baten, marketing, kwaliteitsbewaking, bedrijfsmatige organisatie, projectorganisatie, enzovoort). De managers beheersen de netwerken en zijn de tegenspelers van de overheid geworden.

De burger, die andere nieuwe actor, organiseert zich actiever (zie zelfhulpgroepen, sociale bewegingen), eist als zorgconsument behoorlijke dienstverlening (zie Sociaal huis) en inspraak, vraagt een meer ontvankelijke zorgverlening en een eigen rol. Burgers of cliënten worden ook in hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken (zie elementen van de actieve welvaartsstaat, zie contractualisering van de zorg) (Ibidem : 389).

Meer dan tien jaar later lijkt deze schets nog steeds relevant. In het veld hebben zich ondertussen nog meer ontwikkelingen voorgedaan die in het kader passen : de verstatelijking van het semi-publieke aanbod is zeker niet verminderd, de herstructureringen gaan door, het ideologische debat lijkt nog meer verzwakt ten voordele van de professionalisering en de verzakelijking, de schaalverruiming heeft zich doorgezet. Door ingrepen in sectoren zijn pogingen ondernomen om de inter-organisatiele afstemming gedeeltelijk al te 'internaliseren' in grotere gefuseerde instellingen (zie vooral de hervorming van het algemeen welzijnswerk, zie huidige voorstellen tot integratie van opbouwwerk en migrantensector).

Deze achtergrond helpt duiden waarom, in een beweging naar 'lokalisering', nu stilaan modellen in de beleidsvoering opduiken waarbij lokale besturen verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld in de sfeer van afstemming, coördinatie, planning... Het woord 'regie' was nog niet in de mode in de

jaren '80, maar zou zeker in de teksten van toen gepast hebben.

In de eigen analyses van De Rynck van de evolutie van lokale besturen verdedigd hij dat de verzwakking van corporatistische overlegsysteem en van verzuilde beleidsdomeinen verklaarden waarom nieuwe profielen van en voor lokale besturen opduiken en in beleidsinitiatieven worden omgezet (De Rynck, 1992, 1995, 1999). Het profiel van de lokale besturen in de jaren '50 tot '70 maakte deel uit van de algemene opvattingen over de marginale subsidiaire verhouding tot het privaat initiatief en van de algemene afwezigheid van planning. De afwezigheid van lokale besturen als actieve overheid en de marginale sturingsrol die van hen werd verwacht (subsiëren, maar zonder voorwaarden) waren zeker ook te verklaren door de sterke centralisatie van de beleidsvoering in de welzijnszorg. De besluitvorming kwam tot stand in beperkte en besloten kringen die bestonden uit de leiders van zuilen en koepels en de centrale politici, die meestal nauw met deze corporatistische groepen verweven waren.

De analyse van Notredame voor de jaren '80-'90 toonde al de verbodskeling van die netwerken, de trend naar decentralisatie en het belangrijker worden van het territorium waarin de voorzieningen en diensten functioneren. In de jaren '90 deden zich nieuwe ontwikkelingen voor die in samenhang met de geschetste evoluties van het welzijnsveld zelf voor een vrij redelijke verklaring zorgen waarom we bij het lokaal sociaal beleid uitkomen.

1.1.4. Van kansarmoede naar een brede focus op sociaal beleid

Er is vooreerst de toenemende aandacht in de jaren '90 voor uitsluiting en kansarmoede (zie onder andere Sociaal impulsfonds) en de toenemende beleidsaandacht voor een meer geïntegreerd en inclusief kansbeleid. Daardoor schuiven domeinen als arbeidsmarkt (zie trajectbegeleiding, zie lokale werkwinkels), onderwijs (zie schoolopbouwwerk), huisvesting (zie hervorming van de sociale huisvesting, zie sociale verhuurkantoren) en cultuur (zie artikel 23) expliciet in de beleidsaandacht van wie met sociale problematieken bezig is. In verschillende domeinen zijn bijzondere maatregelen genomen om de toegang tot deze systemen te verbeteren of de uitval uit deze systemen tegen te gaan. In bepaalde programma's (wijkontwikkeling; sterk gestimuleerd door het Sociaal impulsfonds) staan bepaalde gebieden centraal. Rond de welzijnsvoorzieningen is van alles in beweging waarbij zij in uiteenlopende mate betrokken zijn.

Het minste wat men kan zeggen is dat het territorium leeft en dat weinig diensten zich nog geïsoleerd kunnen opstellen. In het algemeen heeft deze beweging ertoe geleid dat de gemeentebesturen actiever zijn geworden of meer op hun verantwoordelijkheden werden gewezen. Dat is belangrijk omdat dit invloed heeft op de inhoud van sociaal beleid en op de verhouding met het OCMW.

1.1.5. Nieuw overheidsmanagement wordt belangrijker : professionalisering en vermaatschappelijking

Er is, ten tweede, een veranderde opvatting over de rol van de overheid en een zorg voor beter beheer van de overheid zelf. We beperken ons tot een opsomming : de kerntakendiscussie, de modernisering van de overheid, de verzelfstandiging van diensten, de kwaliteitszorg van het management en van de dienstverlening. In het zog hiervan kunnen we, voor gemeenten en OCMW's, spreken van een moeizame maar gestage ontwikkeling naar meer professionalisering (beter management, beter onderbouwen van de beleidsvoering) en meer vermaatschappelijking (meer publieke discussie, meer interactiviteit in het beleid, zorg voor draagvlak en betrokkenheid).

1.1.6. Verantwoording en primaat van de politiek, ook lokaal

Er is, ten derde, de discussie over de rol van de politiek : het debat over het primaat van de politiek, de verhouding met het maatschappelijk middenveld, de rol van de ambtenaren. Het element van de publieke verantwoordelijkheid en de publieke verantwoording staat centraal in debatten over nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement. Alle actoren, publieke, semi-publieke en private dragen bij tot de wenselijke maatschappelijke effecten en veranderingen, maar de politiek moet verantwoordelijkheid kunnen nemen voor deze effecten, voor de besteding van de publieke middelen en voor het functioneren van de markt.

Besluit

In die mix van breuklijnen en trends komen we bij vragen die rond het lokaal sociaal beleid aan de orde zijn :

- wat is de rol van lokale besturen in het verbeteren van de afstemming van vraag en aanbod van welzijnszorg : gaat het zo ver dat lokale besturen een rol moeten spelen in de erkenning van diensten of is die rol beperkt tot vraagstukken

van implementatie en afstemming van dienstverlening (zie Sociaal huis) ?

- wat is de rol van lokale besturen in het verbeteren van de inter-organisatorische samenwerking rond doelgroepen en thema's (zie regierol, bijvoorbeeld inzake buitenschoolse kinderopvang) ?
- is lokaal sociaal beleid beperkt tot beheersvraagstukken in verband met de optimalisering van het in instellingen en diensten erkende welzijnswerk ? Gaat lokaal sociaal beleid veel breder : over preventieve maatregelen ter bevordering van welzijn en vermindering van uitsluiting in de belangrijkste systemen in onze samenleving (de arbeidsmarkt, de onderwijsmarkt, de huisvestingsmarkt, de cultuurmarkt) ?

1.2. Lokale besturen en hun sociaal beleid

Lokale besturen (gemeenten en OCMW's) voeren al een eigen sociaal beleid, in uiteenlopende mate en met grote verschillen in inhoud, kwaliteit en ambities. Een doelstelling van het kaderdecreet lokaal sociaal beleid is om deze kwaliteit te versterken door alle lokale besturen tot betere planning aan te zetten. Hier kan verwezen worden naar recente gelijkaardige ontwikkelingen : de cultuurbeleidsplanning en de planning voor het jeugdwerk. In beide gevallen gaat het dan niet alleen over planning op lokaal niveau, maar ook over de verhouding met de Vlaamse overheid. In dit compartiment passen vragen als :

- is het wenselijk en nuttig dat de Vlaamse overheid dergelijke verplichting aan alle lokale besturen oplegt ?
- welke aard van verplichting is dat dan en wat staat daar tegenover ?
- wat is dan de rol van de Vlaamse overheid in die planning ? Moet die Vlaamse overheid iets met die planning doen en wat dan ?

In het laatste hoofdstuk verruimen we dan de vraag :

- moet een dergelijk lokaal plan impact hebben op de bestaande uitbouw en beleidsvoering in de verschillende sectoren van de welzijnszorg ?
- wat zijn de gevolgen van een dergelijk plan voor de regelgeving en de planning in en van deze sectoren ?

- hoe verhoudt een dergelijk plan zich tot andere instrumenten van coördinatie ?

1.2.1. De opvolging van het Sociaal impulsfonds

De zorg van deze Vlaamse regering voor de planning van het sociaal beleid op lokaal niveau is mee ingegeven door het uitdovende karakter van het Sociaal impulsfonds, waarvan de middelen voor het waarborggedeelte ondertussen in het decreet van het nieuwe gemeentefonds zijn opgenomen (decreet gemeentefonds, 2003). Voor de centrumsteden is een nieuw stedenfonds opgericht (decreet Vlaams Stedenfonds, 2002). Dat komt ook tegemoet aan de zorg op het terrein : daar bestaat de vrees dat de institutionalisering van het lokaal sociaal beleid zou afbrokkelen en dat de goede praktijken die waren gegroeid minder kansen zouden krijgen

Het Sociaal impulsfonds heeft, abstractie gemaakt van vele lokale verschillen, de kwaliteit van de planning door gemeenten en OCMW's bevorderd. Het heeft ertoe geleid :

- dat er meer continuïteit, regelmaat en meer systematiek in de planning kwam (strategische plannen, jaarplannen, evaluaties, enzovoort) ;
- dat er tussen gemeente en OCMW tenminste een structuur van overleg is gekomen en een kader voor het maken van afspraken ;
- dat het overleg met de 'derden', de vele lokale vzw's en verenigingen is verbeterd ;
- dat minstens enige prikkels zijn geïnstalleerd tot meer publieke discussie en betrokkenheid van cliënteel en geïnteresseerde burgers en burgergroepen.

Het Sociaal impulsfonds kon nog beperkend worden geïnterpreteerd : het richtte zich prioritair tot situaties van kansarmoede en tot verbetering van de leefsituatie in achtergestelde delen van de steden. Ruimere welzijnsbehoeften, die niet te herleiden zijn tot achterstellingsproblematieken, en de ruimere territoriale behoeftenbepaling kwamen formeel minder in het vizier. De praktijk van de lokale planning in het Sociaal impulsfonds was echter feitelijk vaak wel verbonden met deze meer algemene afwegingen. In de meest actieve steden kon al van een verruimde welzijnsplanning worden gesproken die vaak een versterking was van spontane vormen van overleg die eerder al op lokaal initiatief waren gestart (initiatief zowel vanuit de sectoren als van het lokaal bestuur zelf). Dat zijn

de ‘best practice’ – voorbeelden die aangeven hoe alle lokale besturen, idealiter, kunnen functioneren. Uiteraard zijn er ook ‘bad practice’ – voorbeelden.

Een kaderdecreet lokaal sociaal beleid zal dus in eerste instantie gezien worden als een impuls om zowel op gemeentelijk niveau als in het OCMW en tussen beide besturen de gegroeide praktijken verder te zetten en tot betere planning te komen van de eigen opdrachten van beide besturen. Die filosofie, met inbegrip van een protocol tussen gemeente en OCMW voor de financiële verhouding, is ook voor het eerst vervat in het nieuw Gemeentefonds. Het kaderdecreet is een waarborgregeling voor de sociale besteding van de ‘sociale’ middelen (uit het Sociaal impulsfonds) die nu in het nieuwe Gemeentefonds worden opgenomen.

1.2.2. Nood aan planning voor toegenomen taken

In een inventaris door de VVSG is een oplistijng gemaakt van de wettelijke verplichte taken, de wettelijke voorziene (optionele) taken en de vrije taken van gemeenten en OCMW's. Dat is al een indrukwekkende lijst en opvallend is dat veel taken in het laatste decennium zijn bijgekomen. Planning en taakafspraken zijn voor het geheel van deze lokale publieke taken al op zich nodig (VVSG, 2000). Beleidsmatige keuzes door gemeente en/of OCMW in die planning doen zich op drie niveaus voor : strategisch, tactisch en operationeel. Strategisch omvat de grote keuzes en doelstellingen, tactisch omvat de taakverdeling en manier van organiseren, operationeel omvat de concrete uitvoering of dienstverlening. In het schema geven we maar enkele voorbeelden van soorten taken en soorten beleidskeuzes.

Lokaal bestuur :	Wettelijk verplicht	Wettelijk voorzien	Vrij initiatief
Gemeente en/ of OCMW			
Strategisch	Begeleidingsplan afbouw campings	Wooncode voor OCMW	TOK Een Strategisch plan voor de sociale huisvesting
Tactisch	Oprichten PWA	Initiatief buitenschoolse opvang	PAO Taakverdeling inzake de sociale huisvesting
Operationeel	Bestaansminimum uitkeren	Lokaal dienstcentrum	Sociaal restaurant

1.2.3. Breed effect van brede focus op planning

Niets belet beide besturen om een brede focus te hanteren en planning te ontwerpen voor de hele breedte van de sociale behoeften op hun grondgebied. Daarbij beperken ze zich niet tot de eigen wettelijke opdrachten. Voor veel keuzes is een dergelijke beperking voor de kwaliteit van de planning ook niet verantwoord. Zo is een gemeente/OCMW perfect gelegitimeerd om een strategisch plan ouderenzorg te maken waarbij het geheel van problematieken en van vraag en aanbod in kaart wordt gebracht en vervolgens strategische, tactische en operationele keuzes worden geformuleerd voor wat lokale besturen zelf willen ondernemen of over de manier waarop zij de hen opgelegde taken in dit veld willen realiseren. De discussie, de documenten, de omgevingsanalyse en de visie of perceptie op de geschetste problemen kunnen inspirerend zijn voor iedereen die met ouderenzorg begaan is.

De impact van zo'n planning kan dus belangrijk zijn : mits breed overleg kan de planning die vanuit gemeente en OCMW tot stand komt, ook gevolgen hebben voor acties van 'derden', zowel andere publieke overheden (Kind en Gezin, VDAB, Jeugdbijstand,...) als semi-publieke of non-profitorganisaties (lokale vzw's). Versterkt door de spontane netwerking en het gestructureerd overleg (thematisch, doelgroepgericht, op buurt- of wijkniveau), kan het effect van dergelijke 'lokale' planningsprocessen invloedrijk zijn.

1.2.4. Kaderdecreet : koepelplan als verhoging van planbaten

Het kaderdecreet gaat nog een stap verder. Het kaderdecreet zal de planlast voor gemeente en OCMW samen verlichten. In een studie die het Instituut voor de Overheid in opdracht van de Vlaamse gemeenschap heeft gemaakt, wordt het concept van een sociaal beleidsplan (met een koepelplan en deelplannen) ontwikkeld. Dat zou de verschillende soorten plannen die de OCMW's nu moeten maken, vervangen of integreren : dat zou leiden tot het verhogen van de planbaten en verminderen van de plankosten (Bouckaert cs, 2001). Dezelfde redenering kan voor de sociale opdrachten van de gemeente worden gemaakt. Dat zou het mogelijk maken om met één beheers- en beleidscyclus te werken en met één financiële cyclus. Dat zou dan de vele verschillende cycli moeten vervangen die gemeenten en OCMW's nu intern op elkaar moeten proberen af te stemmen in functie van verschillende en niet op elkaar afgestemde Vlaamse planverplichtingen, rapporten voor de erkenning van de eigen publieke diensten, verplichte documenten verbonden aan subsidiëeringsvereisten en evaluatieverplichtingen.

Besluit

Een lokaal sociaal beleidsplan vanwege gemeente en OCMW is noodzakelijk voor de planning van de vele eigen wettelijk verplichte, wettelijk voorziene en autonome taken die gemeente en OCMW gedurende de laatste jaren hebben bijgekregen. Het effect van dergelijke lokale publieke planning op gedrag en acties van actoren die niet door gemeente en OCMW worden aangestuurd maar waarmee wel nauwe contacten bestaan, zal aanzienlijk en invloedrijk zijn.

Het kaderdecreet lokaal sociaal beleid zal de planpraktijken gegroeid door de stimulans van het Sociaal impulsfonds continueren en zo bijdragen tot een verdere institutionalisering van plan- en overlegprocessen (tussen gemeente en OCMW, tussen publieke en semi-publieke non-profitactoren).

Het kaderdecreet zal ook tot planbaten en verminderen van plankosten leiden. De Vlaamse overheid grijpt dit kaderdecreet aan om tot deregulering te komen van de vele verschillende planningssystemen die op dit moment worden gehanteerd in elk afzonderlijk planningscircuit. Deze afstemming en deregulering is dan minimaal gericht op de specifieke vereisten waarmee gemeente en OCMW als publieke instellingen te maken hebben. In een procesontwikkeling zal dit verruimd worden naar

planningssystemen in verschillende sectoren van het sociaal beleid.

1.3. Rol en positie van lokale besturen

In het vorige hoofdstuk hadden we het over de nood aan planning voor gemeenten en OCMW's voor de eigen opdrachten en we wezen op de mogelijke brede effecten van deze planning. Of de rol en positie van lokale besturen moet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie van regelgeving in sectoren en domeinen, hangt af van de visie die men op lokale besturen hanteert. Daarover gaat dit hoofdstuk. We kijken eerst naar algemene trends in veranderingen van lokale besturen. Vervolgens beschrijven we drie recente veranderingsinitiatieven die impact hadden op de rol van lokale besturen in maatschappelijke domeinen. Deze veranderingen zijn inspirerend voor het sociaal beleid. We eindigen dit hoofdstuk met een meer abstract thema : de manier van kijken naar lokale sturing waarbij het begrip 'governance' staat voor een andere wijze van invullen van de sturingsrol. Dat is van groot belang omdat daarin meerdere coördinatie-instrumenten zijn vervat.

1.3.1. Professionaliteit en vermaatschappelijking

Welk beeld over de lokale besturen speelt, bewust of onbewust, correct of vertekend, mee in dergelijke discussies ? Welk beeld staat ons en u voor ogen als we het over de toekomstperspectieven van deze lokale besturen hebben ? Het gaat immers over een belangrijk politiek basisniveau dat om vele redenen in de laatste jaren herontdekt wordt (directe relatie met de burger, grote zichtbaarheid, tegenaan van verzuring) en waar ook vele nieuwe taken aan worden toegewezen. De discussie over een lokaal strategisch sociaal beleidsplan kan niet los worden gezien van de strategische keuzes die in Vlaanderen inzake het lokaal bestuur als instituut zelf moeten worden gemaakt. Waar willen we met de lokale besturen naartoe ? Inzake de verhouding gemeente – OCMW is de vraag dus niet alleen : 'waar willen we met het OCMW naartoe ?' maar ook 'waar willen we met het gemeentebestuur naartoe ?'

Lokaal specifieke ervaringen en toestanden moeten in dit soort debat even aan de kant worden gezet : de vraag waar we in Vlaanderen heen willen met lokale besturen kan niet afhangen van persoonlijke ervaringen met een dynamisch of een conservatief lokaal bestuur. Specifieke problemen als bestuurskracht van kleine gemeenten, de schaal van gemeenten, de problematieken van grote steden, financieringsvraagstukken,... zijn ook slechts

afgeleiden en zijn als instrumenten te beschouwen van de uitvoering van het 'strategisch plan lokale besturen' in Vlaanderen. Er is hier immers geen probleem van bestuurskracht als men vindt dat de lokale besturen geen rol van betekenis op het vlak van het sociaal beleid te spelen hebben.

Twee sleuteltermen vatten de ontwikkelingen van lokale besturen zoals wij die inschatten en elders grondiger werden beschreven (De Rynck en Bouckaert, 2001). De professionalisering verwijst naar de toenemende druk tot verhoging van de kwaliteit van beleidsvoering en van het management. De vermaatschappelijking verwijst naar de toenemende druk tot maatschappelijke discussies en participatie rond dat beleid en in het dagelijkse bestuur van lokale besturen. Op beide vlakken kan men spreken van veranderingsprocessen bij gemeenten en OCMW's die zich uiten in de moeizame integratie van nieuwe instrumenten en de moeizame omvorming van oude bureaucratische structuren, culturen en beleidspatronen. Indicatoren van beide processen zijn de instroom van nieuwe types ambtenaren en de uitbouw van nieuwe vormen van diensten, planningsprocessen en overlegpraktijken. Andere indicatoren zijn : verbetering van statuut van mandatarissen, hervorming van personeelsbeleid, druk tot vernieuwing van beheers- en beleidscycli, vormen van kwaliteitszorg en betrokkenheid van burgers, enzovoort.

De interne veranderingen groeien vooral door de intrede van nieuwe generaties ambtenaren die niet alleen beter zijn opgeleid en met een nieuwe cultuur werken maar die ook met 'governance'-profielen (zie hieronder) worden aangeworven : de jeugdconsulent, de SIF-coördinator, de straathoekwerker, de wijkagent, de planoloog die een structuurplan moet ontwerpen, de econoom die het lokale arbeidsmarktbeleid en de lokale economische initiatieven moet ondersteunen, de buurtwerker, de wijkontwikkelaar, de vormingsverantwoordelijke,... Dit zijn meestal ambtenaren met een buitenwaarts en sterk op de omgeving gericht profiel die in 'governance'-handelingssituaties terechtkomen. Daardoor neemt, gewild of ongewild, de interne druk toe om de doelmatigheid en de maatschappelijke relevantie van het optreden van het lokaal bestuur kritisch te bevragen. Bovendien wijzigen deze ambtenaren culturen en structuren zonder dat daar grote managementshervormingen voor nodig zijn.

1.3.2. Lokale besturen in het binnenlands bestuur

Ontwikkelingen op het vlak van het sociaal beleid staan niet los van algemene trends inzake bestuurlijke organisatie. Zeer algemeen kan gewezen wor-

den op de toename van taken die van lokale besturen worden verwacht, toenemende decentralisatie in vormen van verwevenheid met centrale overheden (zie alle types convenanten) en van toenemende verwachtingen inzake de regierol van lokale besturen waarmee een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt toegewezen. De centrale overheden dragen op die manier ook bij tot professionalisering en vermaatschappelijking van lokale besturen (zie de effecten van convenanten met het Sociaal impulsfonds als voorbeeld).

Deze ontwikkelingen zijn van belang omdat ze veel raakpunten hebben met het sociaal beleid, voorzover ze niet tot de kern van het sociaal beleid horen. Ze versterken of initiëren op verschillende domeinen tendensen die met professionalisering en vermaatschappelijking te maken hebben :

- ruimtelijke ordening (structuurplanning, uitvoeringsplannen) : impact op buurten, keuzes inzake woonvoorzieningen, kwaliteit van de publieke ruimte ;
- mobiliteitsbeleid, mobiliteitsplanning en de problematiek van vervoersarmoede ;
- woonbeleid, kwaliteitszorg op de private huurmarkt, afstemming van de sociale huisvestingsprojecten (Vlaamse wooncode) ;
- arbeidsmarkt (lokale werkwinkels, regie van nieuwe dienstenwerkgelegenheid) ;
- jeugdwerkbeleid (beleidsplanning) ;
- cultuurbeleid (beleidsplanning, professionalisering, regierol) ;

In de uiteenzetting van Professor De Rynck focust hij zich op drie cases van recente bestuurlijke hervormingen in 'belendende percelen' van het geïnstitutionaliseerde sociaal beleid (jeugdwerk, cultuur en lokaal arbeidsmarktbeleid). Ze vertonen raakpunten met het debat over het lokaal sociaal beleid. Hij gebruikte ze om parallellen en verschillen te zoeken met het sociaal beleid. Maar vooral ook om te tonen dat (opvattingen over) de rol van lokale besturen verandert.

1.3.3. Van 'government' naar 'governance'

Het gemeentebestuur en het OCMW zijn gevat in relaties met lokale actoren die in een steeds wijdere boog van de eigen administratieve kern van die besturen verwijderd zijn. Met de actoren in die kringen onderhoudt het bestuur telkens andere

soorten relaties, hanteert het andere soorten instrumenten en is de sturing verschillend :

- interne verzelfstandiging van de eigen diensten (responsabilisering, cfr budgethouderschap in de OCMW's) ;
- externe verzelfstandiging van gemeentelijke of OCMW-diensten (regies, bedrijven, intercommunales, gemeentelijke vzw's) ;
- structurele aansturingsverhoudingen tussen gemeenten en semi-autonome lokale publieke instellingen waarmee de gemeente verbonden is (OCMW, sociale bouwmaatschappijen, enzovoort) ;
- private of semi-publieke actoren waaraan de gemeente of OCMW subsidies toekent met of zonder voorwaarden (en die voorwaarden kunnen verschillend zijn : organisatorisch of inhoudelijk) ;
- private of semi-publieke actoren waarmee de gemeente of OCMW via concessies werkt en opdrachten in contractvorm uitbesteedt ;
- publieke, private of semi-publieke organisaties waarmee de gemeente kan samenwerken, afspraken maken op basis van vrije onderhandelingen en vrijwillige inbreng van hulpbronnen (VDAB, Kind en Gezin, ziekenhuizen, mutualiteiten, bedrijven, burgerorganisaties, enzovoort) ;
- private markten van vraag en aanbod waarop de gemeenten in min of meerdere mate regulerend en eventueel sanctionerend kunnen optreden (bijvoorbeeld : woonattesten in het kader van de Wooncode, sluiten van woningen, subsidies voor particulieren, enzovoort).

De eerste drie vormen van sturing zijn nog hiërarchisch, de volgende drie zijn al eerder netwerkachtig en bij de laatste vorm bekijkt het lokaal bestuur haar rol als regulator van de markt.

Het begrip 'sturing' dat vervat zit in noties als 'lokaal plan' krijgt hierdoor een veelvoudige betekenis. Wie een klassiek beeld van 'government' voor zich ziet, beeldt zich dan in dat lokale besturen 'alles gaan domineren'. Die klassieke hiërarchische visie op sturing is bij velen, ook bij lokale besturen, nog aanwezig en kan een deel van de begripsverwarring en weerstanden verklaren.

Het begrip 'governance' dekt een veel ruimer beeld van sturing waarbij eerder netwerksturing of marktsturing centraal staan. Ten aanzien van de markt werkt het bestuur dan meer kaderstellend en corrigerend. Ten aanzien van de netwerksturing is de rol van het bestuur eerder gericht op onderhandelen, overeenkomsten zoeken, afspraken maken, incentives geven, procesmanagement met overwegend redelijk autonome actoren. Daartoe behoren dus ook in toenemende mate verzelfstandigde en op eigen resultaten gerichte onderdelen van gemeenten en OCMW's zelf. Het spreekt voor zich dat deze opvatting over sturing enerzijds complexer is maar anderzijds meer 'open' is en minder afschrikkend werkt dan klassieke hiërarchische visies op het alles dominerende bestuur.

'Lokaal sociaal beleid' krijgt dan een gelaagde betekenis :

- de doelstellingen die gemeenten en OCMW's nastreven binnen de eigen bevoegdheden en met de middelen die zij rechtstreeks en direct kunnen inzetten (de planning van eigen wettelijk verplichte, wettelijk voorziene en autonome taken, zie hierboven) ;
- de verzamelde effecten van alle acties die lokale actoren ten aanzien van mensen in situaties van onwelzijn, uitsluiting of armoede opzetten en die samen vorm geven aan de manier waarop door een lokale gemeenschap wordt omgegaan met deze situaties. Het woord beleid wordt dan in een zeer neutrale betekenis gebruikt als 'producten van acties' ;
- de planning en de sturingsinvloed van het lokaal bestuur als bevoorrechte en gelegitimeerde actor in en ten aanzien van het geheel van deze lokale acties en actoren. Dan gaat het om de manier waarop het lokale bestuur dat lokale krachtenveld op een beredeneerde (beleidsmatige) wijze gebruikt en via allerlei sturingsinstrumenten probeert doelmatiger te richten.

Vanuit een normatief standpunt is de vraag : vinden we het belangrijk dat lokale besturen, als gelegitimeerde verkozenen, een sterkere sturingsrol spelen in dat lokale krachtenveld ? Tradities van sterke centrale belangengroepen, verzuiling, sectorale belangen, maar ook politisering en partijpolitieke agenda's en het gebrek aan vernieuwingsbewegingen binnen de lokale besturen zelf maken het antwoord op deze vraag maatschappelijk niet zo evident. Met deze vragen en met de mogelijke instrumenten voor coördinatie die daarbij kunnen worden ingezet, eindigen we deze situering.

1.4. Reikwijdte van het lokaal sociaal beleid

We bekijken het lokale veld nu zeer breed : daarin functioneren een heel aantal lokale actoren die op een of andere manier in een bepaalde verhouding staan met centrale overheden of centrale organisaties (verticale relaties) maar ook met lokale besturen en andere lokale actoren (horizontale relaties).

De lokale semi-publieke of private vzw's zijn de ongeveer 2000 vzw's die in het Vlaamse welzijns-landschap volgens het Welzijnszakboekje actief zijn. Vanuit een breed perspectief op sociaal beleid gaat het uiteraard over nog veel meer lokale vzw's, coöperatieven, enzovoort (onderwijsinstellingen, sociale huisvestingsmaatschappijen, vzw's in de gezondheidszorg, vzw's op de arbeidsmarkt, enzovoort).

We hanteren enkele schema's die discussiepunten over de reikwijdte van het lokaal sociaal beleid kunnen in kaart brengen.

1.4.1. Actoren en territoriale niveaus

Op verschillende schaalniveaus zijn verschillende soorten actoren actief :

	Publiek	Semi-publiek	Marktactoren	Burgers
Centraal	Vlaamse overheid VOI's (Kind en Gezin, VDAB, Vlaams Fonds, enzovoort)	Koepels, Verbonden	Winstgericht Bedrijven	Actiegroepen (huurders, zelfhulpgroepen, enzovoort)
Intermediair of Gebiedsgericht	Provincies Streekverbanden Gedeconcentreerde bureaus van VOI's (provincie of streek)	Vzw's, Verbonden	Bedrijven	Actiegroepen
Gemeentelijk	Gemeente en OCMW	Vzw's	Bedrijven	Gemeentelijke comités, verenigingen
Wijk – buurt	Wijkcentra	Vzw's	Bedrijven	Buurtgroepen Parochies

Het begrip ‘lokaal’ dekt verschillende actieradiussen die van het wijkniveau gaan tot gebiedsgerichte problematieken (arbeidsmarkt, mobiliteit, enzovoort) en gebiedsgerichte werkingszones van instellingen en diensten. Het gaat dus om een flexibel schaalbegrip dat voor de invulling van een kaderdecreet op gemeentelijke schaal gevolgen heeft. Het meest vanzelfsprekende is de vraag wat dit betekent voor planprocessen die zich op een administratief gemeentelijke schaal afspelen. Vervolgens is de vraag op welke wijze diensten en instellingen betrokken moeten worden bij planning van de verschillende gemeenten die in hun werkgebied horen. De vraag is tenslotte of en eventueel op welke manier gemeenten moeten samenwerken voor gebiedsgerichte planningsproblematieken. De aloude vraag naar de positie en rol van provinciebesturen in ‘regionale gesprekstafels’ of ‘regionale planningsgebieden’ komt via de laatste vraag aan bod.

1.4.2. Soorten beleidsmateries per lokaal niveau

Per schaalaspect van het lokale niveau zijn verschillende soorten sociale materies (individueel en collectief) en verschillende soorten beleid te onderscheiden (zie hierboven. Strategisch : grote keuzes, prioriteiten en doelstellingen ; tactisch : keuzes naar taakverdeling ; operationeel : keuzes op cliëntniveau). Het zijn maar enkele voorbeelden : het gaat ons vooral over de toelichting bij de verschillende soorten beleidskeuzes die aan de orde zijn. De vraag, voor verder debat, is dan telkens : welke aspecten moeten tot de inhoud van een lokaal sociaalbeleidsplan horen ? De verschillende taakaspecten moeten immers ‘gepland’ worden.

	Wijk	Gemeente	Regio
Sociaal – individueel	Opvang in wijkcentrum	Afstemming van publieke en private thuiszorg (SIT)	Goed traject naar arbeidsmarkt voor werkzoekende
Sociaal – collectief	Sociaal restaurant	Ondersteuning van mantelzorg en thuiszorg in de gemeente	Opleidingsinfrastructuur uitbouwen voor traject-ondersteuning
Beleid – strategisch	Werken we met sociale restaurants in elke wijk ?	Welke zijn de prioriteiten inzake thuiszorg ?	Kiezen we voor integratie van jonge migranten op arbeidsmarkt
Beleid – tactisch	Wie doet wat ? Restaurant door overheid of door privaat initiatief ?	Wie doet wat inzake thuiszorg ? Wat is de rol van het OCMW ?	Wie doet wat ? Wat doet gemeente, wat doet bedrijfsleven ?
Beleid – operationeel	Uitbaten en beheren van sociaal restaurant	Dienstencentrum oprichten als element van thuiszorgbeleid	Leerwerkproject met tien migrantenjongeren

1.4.3. Sturingsrelaties en evoluties per sector of domein

We nemen de figuur met centrale en lokale actoren en met publieke, semi-publieke, marktactoren en burgerinitiatieven terug. De startpositie van de sturingsrelaties en de veranderingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan verschillen per onderdeel van het sociale veld.

Verhouding publiek – privaat, centraal – decentraal

Per sector of domein (kinderopvang, ouderenzorg, minderhedenbeleid, gehandicaptenzorg, enzovoort) verschilt de balans tussen publieke en semi-publieke, marktactoren en burgerinitiatieven. Soms is de kolom publiek zeer breed, soms zeer smal. Dat evolueert voortdurend (bvb : evolutie van het aantal publieke en private ziekenhuizen). In tijden dat gezondheidszorg en welzijnszorg nagenoeg allemaal caritatief waren, was de private sector zeer groot.

Per sector krijgen we een verschillend beeld. In sectoren waar de publieke dienstverlening domineert, zijn de mogelijkheden tot sturing door lokale besturen uiteraard verschillend van sectoren waar de dienstverlening door semi-publieke actoren of door de markt wordt beheerst.

Per sector of domein kan de balans centraal – decentraal verschillen : soms is de sector zeer centraal gestuurd, soms zeer decentraal. Ook hier is sprake van voortdurende evoluties van sturingsverhoudingen (bvb : decentralisatie van jeugdwerk, decentralisatie van arbeidsmarktbeleid, decentralisatie van de buitenschoolse kinderopvang, enzovoort). Decentralisatie is een complex verhaal : decentralisatie kan veroorzaakt worden door de nood aan besparing, kan als rationalisatie ingezet worden. Decentralisatie leidt dus niet per definitie tot meer beleidsruimte voor lokale instellingen.

De balans centraal – decentraal is niet alleen van toepassing bij de overheid, maar ook bij de andere soorten actoren. Koepels en verbonden kunnen hun lokale leden strak aansturen, maar kunnen ze ook meer beleidsruimte bieden. De verschuiving van de beleidsaansturing van niveau (van centraal naar decentraal en omgekeerd) doet zich dus voor zowel bij de overheid als bij het middenveld, de markt en de burgers (bvb : Vlaamse overheid decentraliseert het jeugdwerkbeleid, de onderwijskoepels geven lokale onderwijsinstellingen meer beleidsruimte, enzovoort). Die verschuivingen stoppen nooit en kunnen per sector tegengesteld zijn (de ene sector centraliseert, de andere decentraliseert). Dat illustreert de complexiteit van het sociale veld. Voor lokale samenwerkingsverbanden kan dat zeer invloedrijk zijn : aan tafel zitten afgevaardigden van actoren die uit sectoren komen met andere sturingsrelaties en andere dynamiek van sturing.

Horizontale relaties

Op het horizontale niveau bevinden zich de kern-takendiscussies van elke overheid. Op het Vlaam-

se horizontale niveau kan de Vlaamse overheid streven naar meer marktwerking, ze kan taken verschuiven naar de non-profit of zelf als publieke instantie actiever worden. De discussie over de zorgverzekering is een voorbeeld van horizontale relaties net als de toekomstige relatie tussen de Vlaamse administratie, Kind en Gezin en het Vlaams Fonds in het kader van de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid op Vlaams niveau.

Op het lokale horizontale niveau kan de gemeente en/of het OCMW dezelfde bewegingen maken : meer taken toewijzen aan de non-profitsector of zelf meer publiek initiatief nemen, actiever optreden als marktstuurder of dat net minder gaan doen. Heel wat gemeenten en OCMW's werken met allerlei vormen van overleg : commissies, ad hoc verenigingen, overleggroepen, projectoverleg, stuurgroepen, enzovoort voor drugspreventie, thuiszorg, schoolopbouwwerk, wijkontwikkeling, enzovoort. Daarin wordt feitelijk voortdurend afgewogen, taken verdeeld, taken afgesproken.

Verticale relaties

Op het verticale niveau (tussen centraal en decentraal) bevinden zich de relaties tussen centrale en decentrale actoren : welke relaties bestaan er tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, tussen Kind en Gezin centraal en de provinciale comités van Kind en Gezin (publieke actoren), tussen de koepels, verbonden en federaties en hun lokale instellingen (semi-publieke actoren) ?

De verticale relaties verschillen per sector : inzake buitenschoolse kinderopvang legt de Vlaamse overheid de gemeenten de verplichting op overleg te organiseren. In een decreet dat een algemene planning voor sociaal beleid verplicht, passen de drie voorbeelden van beleid die hierboven werden ontwikkeld. De sturingsverhouding gaat in de richting van centralisatie of decentralisatie voor verschillende aspecten en bevat een heel aantal mogelijke instrumenten. Per sector of domein kan een gedetailleerde inventaris worden gemaakt over de concrete instrumenten die tussen centrale en decentrale actoren worden ingezet : subsidies, planingsverplichtingen, enzovoort.

Diagonale relaties

Een bijzondere vorm van verticale relaties zijn de diagonale relaties : dat doet zich bijvoorbeeld voor op het moment dat de Vlaamse overheid lokale semi-publieke actoren verplichtingen oplegt, bijvoorbeeld tot deelname aan lokaal overleg met de lokale besturen. Mocht de Vlaamse overheid bijvoorbeeld deelname aan overleg voor het strate-

gisch lokaal sociaalbeleidsplan verplicht maken en als voorwaarde koppelen voor erkenning, dan gebruikt de Vlaamse overheid een diagonaal sturingsinstrument. Ze regelt de relaties op lokaal niveau dan op een indirecte manier.

Het kaderdecreet lokaal sociaal beleid zal geleidelijk de basis zijn voor wijziging van sturingsrelaties in verschillende sectoren.

1.4.4. De inzet van coördinatie-instrumenten

Uiteindelijk komen we dan bij de mogelijke coördinatie-instrumenten die inzetbaar zijn, hetzij door gemeenten en OCMW, hetzij door de Vlaamse overheid. Een kaderdecreet geeft de mogelijkheid om geleidelijk coördinatie-instrumenten aan te vullen.

Bouckaert c.s. publiceerden een studie over de coördinatie van beleid. Zij komen tot acht instrumenten voor coördinatie (Bouckaert, 2000) die al eerder zijn vertaald naar het armoedebeleid (De Rynck, 1992 en 2001). N.a.v. het kaderdecreet zal de Vlaamse regering in overleg met alle betrokkenen nagaan welke instrumenten zijn ingezet in de centraal-lokale verhoudingen en in de horizontale verhoudingen op lokaal niveau.

A. DE STRUCTURELE COÖRDINATIE-INSTRUMENTEN

Wijziging van institutionele kaders en wetgeving : decentralisatie van bevoegdheden, nieuwe instituties die worden opgericht, een nieuw decreet met nieuwe verplichtingen, enzovoort.

Bij deze institutionele kaders horen zware instrumenten (nieuw decreet, enzovoort). Deze vergen veel tijd en energie en kunnen maar spaarzaam worden ingezet. Of deze hervormingen bijdragen tot grotere doelmatigheid is zelden of nooit vooraf aantoonbaar. Hervormingen brengen ook altijd onvoorziene effecten mee. In deze opsomming past zeker het 'grote' debat over de structurele hervorming van de verhouding tussen gemeente en OCMW (zie hieronder).

B. OVERLEGORGANEN

De creatie van stuurgroepen, de aanstelling van coördinatoren, de samenstelling van raden van bestuur, horen bij het instrument van coördinatie via overlegorganen.

C. STRATEGISCHE PLANNING EN CONTROLE

Betere coördinatie komt tot stand als de methodiek van de strategische planning bij alle actoren wordt ingebed. Het expliciteren van missies, kerntaken, doelstellingen en instrumenten maakt vergelijking, dialoog en confrontatie mogelijk. Het is dan niet zozeer het planproduct dat coördinerend werkt maar eerder het planproces. In een kaderdecreet en in de sectorale regelingen zou kunnen staan dat deze strategische plannen in eenzelfde cyclus moeten verlopen en met elkaar moeten worden geconfronteerd.

D. INFORMATIESYSTEMEN

Bundelen van informatie over middelen en inzet, over effecten en bereik is cruciaal maar tezelfdertijd weten we dat we in Vlaanderen op dit vlak zwak staan. Ook op het vlak van het publiek maken van prestaties staan we, politiek en cultureel, niet meteen aan de spits in West-Europa. Informatiesystemen kunnen ook beschouwd worden vanuit het oogpunt van de dienstverlening aan de burger en dan komen we bij het Sociaal huis.

E. FINANCIËLE EN BUDGETTAIRE COÖRDINATIE

Doelmatigheidsanalyse steunt op prestatiebegrotingen, prestatieboekhoudingen en prestatie-auditing. Op elk van die drie onderdelen en op het vlak van de koppeling daartussen staan we in Vlaanderen, op alle bestuursniveaus, niet ver. Hoeveel middelen gaan via verschillende kanalen en via verschillende actoren naar beleidsprogramma's die met welzijnszorg en uitsluiting te maken hebben, wat betekenen al die geaggregeerde middelen voor de lokale gemeenschap in relatie tot bereik en effecten,... ?

F. KETENBENADERING EN NETWERKEN

Sturing van netwerken met publieke en semi-publieke, met private partners vereist procesmanagement en meer professionaliteit op dit vlak. Het is essentieel om op lokaal niveau een beeld te hebben van wat groeit aan multi-actor samenwerkingsverbanden en de capaciteit in te bouwen om deze beter te ondersteunen.

G. CULTURELE COÖRDINATIE-INSTRUMENTEN

Deze coördinatiepiste, die sterk aan 6 gekoppeld is, steunt op de beïnvloeding van het denken door

studiedagen, door studies, door overleg, door vorming, door rotatie van mensen (bijvoorbeeld : tussen gemeente en OCMW of tussen publieke en semi-publieke actoren) waardoor dominante modellen van denken en een grotere gelijkvormigheid in het denken ontstaan bij sleutelfiguren.

H. MARKTWERKING

De markt kan de afstemming regelen tussen de verschillende organisaties (cliënten of hun organisaties die zelf intermediair spelen). De afstemming komt dan tot stand via de vraaggerichtheid van burgers, via bekostiging die steunt op de cliënten van de organisaties en/of via cliënten die participeren in het beheer van de instellingen of diensten. Op dit spoor zitten alle maatregelen die beogen cliënten een grotere invloed te geven. Als die invloed op hetzelfde moment via verschillende sporen bij verschillende actoren op het lokale niveau toeneemt, gaat daarvan een belangrijke coördinerende en doelmatigheidsverhogende invloed uit. Deze piste is evenzeer tijdens de laatste jaren geactiveerd.

Besluit

Voor het goede overleg over het kaderdecreet lokaal sociaal beleid moet nog inventariserend werk worden ingebracht : welke coördinatie-instrumenten worden nu in het kader van centrale regelgeving ingezet (algemeen, thematisch, doelgroepgericht, sectoraal, intersectoraal) ? Welke rol spelen lokale besturen daarin nu ? Welke instrumenten zetten lokale besturen zelf in ? Welke instrumenten zijn eventueel autonoom uitgewerkt vanuit werkvormen en sectoren ?

Het kaderdecreet kan als een groeidecreet worden beschouwd. Het is om evidente redenen onhaalbaar om het geheel van de welzijnszorg in één grote beweging in één decreet onder te brengen. De vraag is ook of dit wenselijk zou zijn. Welke stappen nodig zijn, hangt evenwel af van de inhoudelijke ambities en van de reikwijdte van het sociale en van het beleidsmatige (zie de drie niveaus van beleid). Vervolgens is een belangrijke vraag of coördinatie-instrumenten worden opgelegd, dan wel eerder decentraal kunnen worden gekozen vanuit een aanbodsmenu door de centrale overheid. In eerste orde lijkt de rol van de centrale overheid in deze vooral stimulerend en ondersteunend en is het vooral aan de lokale actoren en aan de lokale besturen om in onderling overleg te treden en coördinatie-instrumenten te versterken.

1.5. De verhouding gemeente – OCMW

De Vlaamse regering is gewonnen voor betere taakafspraken tussen gemeente en OCMW maar laat de institutionele relatie tussen beide besturen voorlopig onaangeroerd.

De Vlaamse regering vroeg advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over deze verhouding. Aan dat advies is gewerkt via een wetenschappelijke studie en ontwikkelingsproces, ondersteund door een stuurgroep en hoorzittingen met mensen uit het veld (rapport van het Instituut voor de Overheid aan de Hoge Raad, 2002). De stuurgroep leverde een rapport af ten behoeve van de Hoge Raad waarin, met een heel kleine meerderheid, werd geadviseerd de weg op te gaan van de uitbouw van het OCMW als een verzelfstandigd bestuur van het gemeentebestuur en, ook op de lange termijn, te blijven kiezen voor deze verzelfstandiging en niet voor de integratie van het OCMW in de gemeente.

In het juridische gedeelte van het voorbereidende rapport wordt grondig beargumenteerd dat het OCMW als een gemeentelijke verzelfstandigde instelling moet worden beschouwd. In deze stand van de staatshervorming moet de Vlaamse gemeenschap in elk geval de rechtspersoonlijkheid van het OCMW respecteren : alleen al daarom is een volledige integratie van het OCMW in de gemeentelijke structuren nu juridisch niet mogelijk. Juridisch-theoretisch zou het in de toekomst wel kunnen dat elke gemeente zelf kan beslissen welke rechtspersoonlijkheid zij aan haar OCMW wenst te geven.

In het analytische deel van het voorbereidende rapport wordt de huidige situatie in de verhouding gemeente-OCMW beschreven als bipolair en hybride, zij het dat wordt erkend dat de plaatselijke situaties erg uiteenlopend zijn. Bipolair betekent dat beide besturen relatief autonoom zijn en elk in hun domein strategisch te werk kunnen gaan. De toestand is hybride omdat deze situatie in toeneemende mate indirect samengestelde overlegstructuren een eigen bestuurlijke dynamiek geeft. Overleg wordt immers steeds meer nodig. Het versterken van de bipolariteit (toename van strategische taken bij zowel gemeente als OCMW) zou tot nog meer hybriditeit leiden.

In het analytische deel wordt aangegeven dat beide besturen, gemeente en OCMW, steeds meer taken krijgen en dat de nood aan strategische planning in beide besturen daarom toeneemt. Daar zit meteen ook een belangrijk deel van de problematisering :

is het wenselijk dat twee lokale besturen steeds meer de weg opgaan van strategische planning ?

De Hoge Raad besliste op basis hiervan volgend advies aan de Vlaamse regering over te maken :

“Advies op korte termijn

Op korte termijn, dus binnen de bestaande formele en organieke structuur, is de Hoge Raad het eens over de noodzaak tot bijsturing van de huidige verhouding. Vanuit het perspectief van de door de Hoge Raad voorgestelde wenselijke evolutie in de richting van een moderne verzelfstandiging, stelt de Hoge Raad volgende maatregelen voor :

1) Het opleggen van één lokaal sociaal beleidsplan

De Hoge Raad kiest voor een meer samenhangende beleidsplanning op strategisch niveau. Het inhoudelijke debat over de grote doelstellingen van het welzijnsbeleid moet een onderdeel zijn van de politieke agenda van de gemeenteraad. De Hoge Raad stelt voor af te stappen van de hybride tussenstructuur van het overlegcomité dat inzake strategische dossiers beslissingsbevoegdheid heeft. De Hoge Raad is zich ervan bewust dat dit voor gemeenten aanpassing van de interne organisatie vergt in de richting van betere ambtelijke onderbouw voor het strategische debat over het lokaal sociaal beleid.

2) Het gemeentebestuur moet het OCMW een duidelijk perspectief geven voor haar werking als verzelfstandigd lokaal overheidsorgaan

Bij het begin van een legislatuur moeten duidelijke afspraken gemaakt worden via een beheersovereenkomst over zowel de taakstelling van het OCMW als over de financiering ervan. Hierbij is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk alle tactische en operationele taken op het sociale vlak aan het OCMW toegewezen worden (sociaal huis, één loket).

3) Structureel moeten meer mogelijkheden gegeven worden aan de lokale besturen zodat een doelmatige organisatie van het lokale bestuur kan gerealiseerd worden

Het apart uitbouwen van twee parallelle organisaties is, afhankelijk van de schaalgrootte van het lokale bestuur, niet wenselijk en vergt een hoge financiële kost. Op het niveau van ondersteunende diensten b.v. algemene administratie, personeelsdienst, technische dienst, financiële

dienst, overheidsopdrachten, groendienst, aankoopbeleid en beheer, onroerendgoedbeleid en –beheer,... moeten meer mogelijkheden en stimulansen voorzien zijn om gemeenschappelijke diensten voor gemeente en OCMW uit te bouwen.

Advies op middellange en lange termijn

De Hoge Raad kiest voor het model van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie als beste scenario voor een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW op middellange en lange termijn. Dat betekent uitdrukkelijk dat de Hoge Raad, ook op de lange termijn, kiest voor de formule van externe verzelfstandiging. Dat scenario is voor de Hoge Raad geen overgang naar integratie in de gemeentelijke structuren, ook niet mocht dit juridisch mogelijk worden. Het scenario van de externe verzelfstandiging combineert het maximum aan voordelen en biedt de mogelijkheid om de troeven van de huidige bipolaire en hybride formele organisatie te integreren in een meer adequaat besturingsmodel.

De externe verzelfstandiging laat strategische sturing door de gemeenteraad als verkozen orgaan toe, maar biedt tegelijkertijd aan het verzelfstandigde orgaan beleidsruimte op het tactische en operationele vlak. Het spreekt voor zich dat het verzelfstandigde orgaan belangrijke invloed heeft en essentiële input moet en kan leveren voor de strategische beleidsvoering. De Hoge Raad vindt dat de formule van verzelfstandiging tegemoet komt aan de criteria die in dit advies zijn gehanteerd : eenheid van beleid, eenheid van beheer, democratische controle, dynamiek vanuit een verzelfstandigde organisatie als element van gezonde spanning met de gemeenteraad.

De formule van de externe verzelfstandiging respecteert de vier bestaande restricties in de wetgeving : het OCMW blijft een aparte rechtspersoonlijkheid behouden, elke gemeente wordt bediend, de naam blijft behouden en de federale overheid kan taken toewijzen. Deze formule respecteert en versterkt het historische en sociologische karakter van het OCMW als lokale instelling.

Artikel 1 van de organieke wet betreffende de OCMW is geen hinderpaal voor dit model. Dat artikel stelt dat elk persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening die tot doel heeft iedereen in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat aan de menselijke waardigheid beantwoordt (paragraaf 1). Uit deze bepaling is impliciet af te leiden dat maatschappelijk welzijn een verant-

woordelijkheid is van alle overheidsniveaus. Het feit dat deze bepaling in de organieke wet staat kan dan gezien worden als een responsabilisering van het lokaal bestuur ten opzichte van die taak. Het feit dat volgens de tweede paragraaf van datzelfde artikel 1 er OCMW worden opgericht om deze dienstverlening te verzekeren, geeft aan deze OCMW niet het monopolie van sociaal beleid. Het is er slechts één van de instrumenten toe. Evenmin staat er in dat artikel geëxpliciteerd dat OCMW moeten belast worden met de strategische beleidsbepaling van het lokaal sociaal beleid. Ze kunnen evengoed een beleidsvoorbereidende rol en tactische en operationele rollen toebedeeld krijgen (zoals dat met de extern verzelfstandigde organisatie in dit advies het geval is). De federaal en de Vlaams opgelegde taken kunnen dus in dit model zonder problemen vervuld worden.

De Hoge Raad was in de laatste fase van de advisering verdeeld over de concrete vormgeving en het statuut van het OCMW als extern verzelfstandigde gemeentelijke organisatie. De Hoge Raad legt op dat punt een meerderheidsadvies en een minderheidsstandpunt voor.

Meerderheidsadvies :

Een meerderheid kiest voor volgende organisatie-structuur :

- het OCMW is een verzelfstandigde gemeentelijke organisatie waarvan de raad van beheer is samengesteld uit raadsleden die verkozen worden door de gemeenteraad, maar waarvan maximaal één derde gemeenteraadslid kan zijn (bevestiging van de huidige situatie) ;
- het OCMW (de raad van beheer) verkiest haar voorzitter die dan van rechtswege zitting heeft in het college van burgemeester en schepenen als een volwaardig lid ;
- het OCMW is als verzelfstandigde organisatie het Sociaal Huis van de gemeente waar de totaliteit van de dienstverlening inzake sociale zaken wordt bijeengebracht (dus geen aparte dienstverlenende gemeentelijke welzijnsdiensten meer met tactische en operationele taken).

Deze organisatievorm moet als sui generis formule apart worden opgenomen in het Vlaams gemeentedecreet omdat daardoor recht wordt gedaan aan de zeer specifieke situatie van het welzijnsbeleid : het OCMW is dus geen gewone verzelfstandigde gemeentelijke organisatie, maar heeft een specifiek statuut dat de goede verworvenheden vanuit het

verleden meeneemt maar tegelijkertijd ook de hierboven vermelde doelstellingen realiseert.

Minderheidsstandpunt :

Een minderheid kiest eveneens voor het alternatief van de verzelfstandigde gemeentelijke organisatie (zie bijlage 6) maar geeft die anders vorm.

Het OCMW is een door de gemeente verplicht opgericht verzelfstandigde organisatie, binnen het decretale kader en het publiekrechtelijke statuut dat voor verzelfstandiging op het lokale niveau in het gemeentedecreet wordt ontworpen.

Deze verzelfstandigde gemeentelijke organisatie krijgt een raad van bestuur, die is samengesteld uit gemeenteraadsliden en gecoöpteerde, onafhankelijke derden met een zekere expertise en kennis van het beleidsdomein. Het is aan de gemeenteraad om hier detailkeuzes over te maken.

De schepenen van sociale zaken is, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het beleid, voorzitter van de verzelfstandigde organisatie.

De gemeenteraad geeft het strategische kader aan, de verzelfstandigde organisatie is verantwoordelijk voor de tactische en operationele dienstverlening en bundelt alle bestaande gemeentelijke en OCMW-diensten die nu met tactische en operationele dienstverlening bezig zijn. Over de kwaliteit en effectiviteit van het tactische en operationele werk legt de verzelfstandigde organisatie verantwoording af ten opzichte van de gemeenteraad. Alle belangrijke elementen in de relatie met de verzelfstandigde organisatie krijgen vorm in een beheersovereenkomst die vastgelegd wordt door de gemeenteraad.”

In het perspectief van het debat over het kaderdecreet kan deze verhouding niet onbesproken blijven. Veel hangt evenwel af van de betekenis die aan het begrip sociaal en aan het begrip strategisch plan wordt gegeven.

Het begrip sociaal kan beperkt worden ingevuld : de zorg voor de individuele dienstverlening (Sociaal huis : op cliëntniveau en voorzieningenniveau). Dan is lokaal sociaal beleid implementatie- of uitvoeringsgericht. De keuzes situeren zich op het niveau van de lokatiekeuzes, afstemming tussen diensten rond cliënten, betere verwijzingsorganisatie,...

Het begrip sociaal beleid kan breed wordt ingevuld, wat de tendens is van de laatste jaren. Dan betreft het ook de collectieve keuzes die de (loka-

le) samenleving maakt inzake de uitbouw van haar onderwijs (achterstand, selectiviteit in het onderwijs, ondersteuning van gezinssituaties), haar ruimtelijke ordening (wijkontwikkeling), de kansen op behoorlijk wonen (sociale huisvesting, kwaliteit op de huurmarkt), op werk, op cultuur, enzovoort. Het begrip sociaal beleid krijgt dan een echte politieke betekenis : keuzes maken, prioriteiten vastleggen, middelen mobiliseren, burgers en actoren rechten en plichten opleggen. Door sommigen wordt verdedigd dat het OCMW het sociale beleid moet voeren : in deze ruime betekenis van sociaal beleid betekent dat dat het OCMW een tweede gemeentebestuur wordt. Het toont de relatie aan tussen begripsverwarring inzake sociaal beleid en de verdedigde alternatieven.

Het strategisch sociaal beleid zou ook (theoretisch en in een maximale interpretatie) kunnen betekenen dat moet gekozen worden welke lokale voorzieningen bij prioriteit moeten worden uitgebouwd of afgebouwd, welke voorzieningen moeten samengaan, enzovoort. Dan krijgt het woord strategisch nog een bijzondere structurele component (naast beleidsinhoudelijke) maar gaat het evenzeer over politieke keuzes.

Die keuzes zijn niet neutraal voor deze verhouding. Daarom is de verhouding tussen gemeente en OCMW een belangrijk onderdeel in de discussie die over het kaderdecreet lokaal sociaal beleid gevoerd wordt.

2. Onderdelen van het ontwerpdecreet lokaal sociaal beleid

Het decreet heeft als algemene doelstelling bijdragen tot een coherent, democratisch en efficiënt lokaal sociaal beleid, door een optimale inzet van de beschikbare middelen te stimuleren. Specifiek aandachtspunt hierbij is de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de sociale individuele dienst- en hulpverlening aan kwetsbare groepen.

2.1. Definities

2.1.1. Lokaal sociaal beleid

De sociale grondrechten als uitgangspunt

In dit decreet wordt uitgegaan van een grondrechtvisie op het lokaal sociaal beleid. Aldus omvat dat beleid het geheel van de beleidsbepaling en acties van het lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toe-

gang van elke burger tot de rechten vastgelegd in de artikelen 23 en 24, § 3 van de Grondwet.

De reden voor deze benadering is dat de ongelijkheid tussen burgers voor wat betreft de toegang tot en uitoefening van hun basisrechten, zoveel mogelijk moet worden vermeden en weggewerkt. Daarover waken is een kerntaak van Vlaanderen én van de lokale besturen. Dit betekent ook dat alle burgers aangemoedigd en ondersteund worden om hun rechten uit te oefenen en dat op alle beleidsdomeinen aandacht moet gaan naar het bereiken van kwetsbare groepen. Mede daarom is in de omschrijving sprake van "toegang" en is maximale toegankelijkheid van de sociale dienstverlening via het Sociaal Huis een belangrijke pijler van dit decreet.

Dit uitgangspunt brengt mee dat het lokaal sociaal beleid niet alleen de acties omvat die gericht zijn op het zogenaamde "klassieke" welzijns- en gezondheidsbeleid via publieke en private voorzieningen, maar ook betrekking heeft op andere beleidsdomeinen. Aldus wordt een lokaal sociaal beleid gekenmerkt door integraliteit en inclusiviteit. Het heeft een integraal karakter aangezien het een globaal en samenhangend kader biedt voor verschillende acties op diverse beleidsdomeinen. Het is inclusief omdat in alle beleidsdomeinen rekening wordt gehouden met de weerslag die voorgestelde maatregelen hebben op de grondrechten van alle burgers en van de meest kwetsbaren in het bijzonder.

Beleid als resultaat van een lokale dynamiek

Lokaal beleid wordt in dit decreet niet beperkt gedefinieerd als de acties die lokale besturen ondernemen om de sociale grondrechten voor iedere burger te realiseren. Lokaal sociaal beleid zoals het in dit decreet als begrip wordt gehanteerd, wijst op het resultaat van de acties van zowel lokale besturen als lokale actoren. Lokale actoren zijn dan zowel private als semi-publieke als publieke organisaties die lokaal projecten opzetten met het oog op het garanderen van de sociale grondrechten.

Lokale besturen nemen ten aanzien van die acties wel een bijkomende rol op. Zij zijn, omwille van hun democratische legitimiteit, verantwoordelijk voor de beleidsbepaling die deze acties aanstuurt.

Lokaal sociaal beleid is met andere woorden het resultaat van een lokale dynamiek die door acties van ocmw én gemeente én lokale actoren is ontstaan.

Dit decreet biedt een wettelijk kader dat de rol van elkeen bevestigt maar ook een stap verdergaat met name dat de verhouding tussen die rollen bepaalt.

2.1.2. Lokaal bestuur

Wat betreft de verhouding tussen het OCMW- en gemeentebestuur onderschrijft de Vlaamse regering, in het bestuursakkoord in het kader van het kerntakendebat, de stelling die de VVSG terzake innam naar aanleiding van het voorontwerp van decreet lokaal sociaal beleid : "De VVSG is van mening dat de eerstkomende periode vooral moet geïnvesteerd worden in het proces van samenwerking tussen gemeenten en OCMW's. Dit voorontwerp van decreet is daarvoor een belangrijke opportuniteit die door gemeenten en OCMW's moet aangegrepen worden om op lokaal vlak maatwerk te leveren inzake onderlinge samenwerking. Er wordt de komende maanden dan ook best geen tijd en energie meer gestopt in het verderzetten van de discussie over structuren."

Deze stelling bevestigt de opties genomen in het decreet lokaal sociaal beleid om de politieke eindverantwoordelijkheid toe te wijzen aan gemeenten en OCMW-raad samen. De wijze waarop de operationalisering van het decreet gestalte krijgt wordt gezamenlijk bepaald in het lokaal sociaal beleidsplan en het is dus aan de beide lokale besturen om samen te bepalen wie wat doet.

Net zoals de VVSG erkent de Vlaamse regering dat het advies van de Hoge Raad voor Binnenvlands Bestuur in verband met de verhouding tussen OCMW en gemeente een goede basis vormt om, in opvolging van het gemeentedecreet, hierin via overleg tot een goede besluitvorming te komen. In elk geval zal hierover ook een akkoord moeten afgesloten worden met de federale regering.

De vraag naar de meerwaarde van dit decreet ten opzichte van de bestaande OCMW regelgeving wordt deels beantwoord door de keuze voor een ruimere invulling van het begrip sociaal beleid waardoor ook de acties en beleidsbepaling van gemeentebesturen gevat worden. Bijkomend argument is dat lokale besturen met hun vragen naar meer sturingsinstrumenten (ondermeer bij de onderhandelingen rond "het pact" en "het kerntakendebat") net aantonen dat het louter en alleen vermelden van een coördinatieopdracht zoals verwoord in de organieke wet onvoldoende is. Er moeten in de sectorale regelgeving concrete instrumenten voorzien worden. Dit kaderdecreet zorgt er enerzijds voor dat het besluitvormingsproces hierrond wordt opgestart en wordt afgerond bin-

nen een vooropgestelde termijn. Anderzijds biedt het de mogelijkheid om de coördinatie-instrumenten vanuit eenzelfde visie te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen. Tenslotte zal met dit decreet, in tegenstelling tot "het pact" en "het kerntakendebat", de keuze voor een versterking van de coördinatierol van de lokale besturen gedragen worden door het Vlaams parlement wat meer garanties biedt op langere termijn.

2.1.3. Sector

Wat voorligt is een kaderdecreet, dat principes vastlegt en bakens uitzet van waaruit het lokaal sociaal beleid vorm kan krijgen.

Deze verdere concretisering zal stapsgewijze en in overleg met de diverse actoren tot stand worden gebracht.

Deze aanpak betekent dat pas in een volgende fase op die punten waar het wenselijk en zinvol wordt geacht, de sectorale regelgeving ter uitvoering van dit kaderdecreet wordt bijgestuurd. De afweging die daarbij gemaakt moet worden, is in welke mate het lokaal bestuur kan en moet wegen op de inzet van Vlaamse middelen. Het is evident dat de Vlaamse overheid in haar beleid kan en moet rekening houden met de lokale dynamiek zodat maatwerk mogelijk is, maar het is ook een optie om lokale besturen in meer of mindere mate een coördinerende rol toe te kennen via planning, advies bij erkenning van voorzieningen, enzovoort. Dat deze coördinerende rol van lokale besturen doorheen de tijd kan variëren, is evident. De kwaliteit en bestuurskracht van de lokale besturen, maar ook de beleidsruimte en -doelstellingen op Vlaams niveau, zijn ongetwijfeld bepalende factoren om door de tijd heen de coördinerende rol van lokale besturen te herbekijken en waar nodig opnieuw in te vullen.

Bij de lokale besturen leeft de kritiek dat het Vlaamse beleidsniveau via haar erkennings- en subsidiëringsbeleid de strategische keuzes van het lokale bestuur kan doorkruisen.

Bij de private lokale actoren leeft de bezorgdheid dat een verdere decentralisatie van bevoegdheden naar het lokale bestuur tot gevolg kan hebben dat het vrije initiatief beperkt kan worden. Zullen alle lokale besturen gericht initiatief willen nemen naar alle kwetsbare doelgroepen ? Krijgen maatschappijkritische welzijnsorganisaties nog een plaats ?

Het welslagen van het lokaal sociaal beleid veronderstelt dat bij de implementatie van het decreet rekening gehouden wordt met de bezorgdheden

van alle betrokkenen. Om deze reden wordt het sectoraal overleg met betrekking tot de aanpassing van de sectorale regelgeving alsook de gedifferentieerde implementatie benadrukt.

Het spreekt voor zich dat de voor dit proces relevante partners betrokken dienen te worden bij de voorbereiding van de aanpassing van de sectorale regelgeving. Dit proces is voor Vlaanderen niet nieuw. Ook bij de implementatie van het decreet inzake kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen werd een gelijkaardig consultatieproces opgezet ten behoeve van het formuleren van de sectorale minimale kwaliteitseisen. In een overleg werd door de administratie samen met koepelorganisaties, verenigingen van gebruikers en experts een consensus-voorstel uitgewerkt en voorgelegd aan de Vlaamse regering.

In het kader van het kerntakendebat werd de afspraak gemaakt om een samenwerkingsprotocol af te sluiten tussen de Vlaamse minister van welzijn, gezondheid, gelijke kansen en ontwikkelingssamenwerking enerzijds en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) anderzijds met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van het Vlaams actieplan en ontwerpdecreet lokaal sociaal beleid.

Vertrekkend vanuit de visie verwoord in het decreet ligt het voor de hand dat er afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid van de verschillende Vlaamse koepelorganisaties en steunpunten die alle betrokkenen in lokale besturen groeperen.

Het decreet bepaalt enerzijds het kader waarbinnen lokale besturen autonoom de operationalisering van de vooropgestelde doelstellingen invullen en start anderzijds een besluitvormingsproces waardoor sectorale regelgeving binnen de filosofie van het decreet binnen een bepaalde termijn wordt aangepast. Hierdoor is er veel ruimte voor lokale interpretatie en wordt daar waar er nog Vlaamse richtlijnen volgen de inbreng van onderuit gevraagd.

De ervaring in de ontwikkeling en implementatie van het decreet op de nieuwe ocmw boekhouding en het kwaliteitsdecreet leert dat het installeren van een permant overlegorgaan hierbij een meerwaarde kan leveren.

Vandaar dat de Vlaamse regering de intentie heeft uitgesproken om een Vlaamse commissie “lokale besturen in het lokaal sociaal beleid” op te richten waarin de verschillende Vlaamse koepelorganisa-

ties en steunpunten die alle betrokkenen in lokale besturen groeperen zullen zetelen.

Deze commissie heeft tot taak de minister, bevoegd voor bijstand aan personen, op haar verzoek of uit eigen beweging, van advies te dienen over :

- 1° de voorbereiding en opvolging van de uitvoering van het decreet lokaal sociaal beleid waarbij ook het bestuursakkoord afgesloten tussen lokale besturen en de Vlaamse regering mee in rekening wordt gebracht ;
- 2° de ontwikkeling en opvolging van de acties in het kader van het Vlaamse actieplan lokaal sociaal beleid ;
- 3° de algemeen aanvaarde goede praktijk inzake de verschillende bepalingen uit het decreet lokaal sociaal beleid.

2.2. Planning

De doelstelling van dit decreet wordt vertaald naar vier krijtlijnen, verwoord in de eerste hoofdstukken van het decreet :

- de afstemming en samenwerking tussen gemeente en OCMW bevorderen en het geïntegreerd karakter van lokaal sociaal beleid door het introduceren van één lokaal sociaal beleidsplan, dat als (deel)basis kan dienen voor andere plannen opgelegd aan het lokaal bestuur en de lokale actoren ;
- de coördinerende rol van het lokaal bestuur ten aanzien van lokale actoren op diverse beleidsdomeinen verankeren en de mogelijkheid creëren om lokale besturen op termijn meer te laten wegen op het Vlaams beleid ;
- de realisatie van een éénloket- en doorverwijsfunctie voor wat de individuele sociale dienstverlening betreft.

De samenwerking tussen lokaal bestuur en semi-publieke en/of private actoren en tussen deze actoren onderling.

Tenslotte moeten alle actoren kunnen rekenen op een degelijke ondersteuning van de kant van de Vlaamse overheid en op een goed uitgewerkte overgangsregeling. Dit wordt geregeld in de laatste hoofdstukken. Bij elk van de hoofdstukken volgt nu een toelichting.

Op het niveau van de maatschappelijke beleidskeuzes is de eerste opdracht van het lokaal bestuur die omschreven wordt in dit decreet, de realisatie van één lokaal sociaal beleidsplan. Met de term “één” wordt gerefereerd naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en OCMW voor de opmaak van dit plan. Afhankelijk van de lokale dynamiek en de betrokken personen kan de gemeente of het OCMW een trekkende rol vervullen bij de opmaak van het plan, maar het plan moet gedragen zijn door de gemeente- en de OCMWraad samen. Deze afstemming wordt nog versterkt door te bepalen dat het maken van taakafspraken tussen gemeente en OCMW ook onderdeel is van het lokaal sociaal beleidsplan. Om ook de betrokkenheid van alle lokale actoren en inwoners bij de opmaak van het plan onder de aandacht te brengen wordt een beschrijving van het participatieproces terzake verplicht in het beleidsplan opgenomen.

Uiteraard zullen deze lokale beleidsplannen en de beleidsplannen van de medespelers op het sociale werkveld in zeer grote mate raakpunten vertonen. Om deze reden voorziet het decreet dat via de aanpassing van de sectorale regelgeving de relatie zal worden bepaald tussen enerzijds het lokaal sociaal beleidsplan en anderzijds de beleidsplannen die lokale besturen en actoren opmaken in het kader van de voor hen geldende sectorale regelgeving.

De Vlaamse regering beoogt met dit decreet niet alleen een intensievere samenwerking tussen gemeente en OCMW, maar ook een vermindering van de plankosten en het verhogen van de planbaten. Dit betekent dat het lokaal sociaal beleidsplan als basis zal dienen voor alle andere plannen en afspraken die gemeente en OCMW moeten maken met betrekking tot het sociaal luik van hun beleid. Dit betekent ook dat bij het bepalen van de relatie tussen dat lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen van derden, de planlast voor die derden kan verminderen, naarmate zij (al dan niet verplicht) verwijzen naar het lokaal sociaal beleidsplan.

De verhouding tussen de verschillende plannen wordt via de sectorale regelgeving bepaald om op maat van de sectoren te werken. Een voorbeeld: De inhoud van het meerjarenplan van het ocmw wordt nu geregeld bij een uitvoeringsbesluit van de organieke wet. Daarin wordt aangegeven wat dit plan precies inhoudt en dit zal als volgt explicieter worden ingevuld. Het meerjarenplan van het ocmw wordt een operationeler plan en stelt wat het ocmw binnen de strategische visie van het lokaal sociaal beleidsplan als taak zal opnemen. Het gemeentelijk beleidsplan zal wat betreft zijn strategi-

sche onderdelen uiteraard mee het lokaal sociaal beleidsplan beïnvloeden. Wat betreft de operationele onderdelen moeten die dan weer inpassen in het lokaal sociaal beleidsplan, daar is immers met het ocmw afgesproken wat gemeente en ocmw voor hun rekening nemen.

2.3. Coördinatie

Het lokaal sociaal beleid is gericht op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen. Met het oog op de realisatie van deze doelstelling neemt het lokaal bestuur met dit decreet explicieter een coördinerende rol op.

De coördinatie door het lokaal bestuur kan verschillende vormen aannemen. Dit decreet voorziet in de mogelijkheid dat de Vlaamse regering de rol die het lokaal bestuur opneemt verder kan omschrijven. Op basis van onderzoek en het kerntaakendebat kunnen verschillende coördinatievormen bepaald worden. De bepaling van de vorm kan afhankelijk zijn van sector en kan via de sectorregelgeving verder uitgewerkt worden. Aan het lokaal bestuur kan een coördinatie-rol toegewezen worden binnen de verschillende fasen van erkenningsprocedure, als daar zijn : de planning en programmatie, de erkenning en/of subsidiëring. Binnen de verschillende fasen kunnen er verschillende coördinatie-systemen op gedifferentieerde wijze worden toegepast :

- 1° informatie : de sturing die uitgaat van het lokaal bestuur is hier minimaal te noemen. De acties, diensten, voorzieningen worden er op elkaar minimaal afgestemd via een gemeenschappelijke omgevingsanalyse ;
- 2° overleg : het systematisch en gestructureerd overleg dat vanuit het lokaal bestuur wordt opgezet is sturend voor de acties, diensten en voorzieningen van de lokale besturen. Het beoogt meer afstemming tussen de lokale actoren en komt vooral het proces van lokale besluitvorming ten goede ;
- 3° advies : het lokaal bestuur baseert haar advies op het lokaal sociaal beleidsplan (met de omgevingsanalyse) en/of overleg. Dit advies kan zowel bindend als niet-bindend zijn ;
- 4° structureel : in dit scenario is er een maximale sturing van de lokale besturen. Deze krijgen autonome beslissings- en coördinatiebevoegdheid. Dit gebeurt op basis van het lokaal sociaal be-

leidsplan dat door de Vlaamse overheid werd goedgekeurd.

In het kader van het kerntakendebat werden reeds door de Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen een aantal coördinatiesystemen vooropgesteld die mede de basis kunnen vormen voor de besprekingen rond de mogelijke aanpassingen aan de sectorale regelgeving.

2.4. Sociaal huis

Een derde belangrijke pijler van het decreet is de toegang tot het aanbod op cliëntniveau.

Het is voor de burger niet altijd duidelijk waar hij/zij hulp kan bekomen of via welke dienstverlening zijn/haar rechten kunnen worden gevrijwaard. Bovendien is de drempel tot die dienstverlening voor sommigen te hoog of te negatief geladen. Tot slot is de aangeboden dienstverlening vaak gefragmenteerd georganiseerd en dreigt de burger steeds heen en weer te moeten lopen tussen verschillende diensten.

Ondermeer om die redenen wenst de Vlaamse regering binnen het lokaal sociaal beleid een specifieke loket- en doorverwijsfunctie uit te bouwen : het Sociaal Huis.

De realisatie van deze beide functies zal in grote mate afhangen van de invulling van het lokaal sociaal beleid en dient dus gekaderd binnen een globale visie op het lokaal sociaal beleid binnen de gemeente. Het is daarbij niet wenselijk dat Vlaanderen zou voorbijgaan aan de lokale dynamiek en een eenvormig model zou opleggen. Het is echter wel wenselijk dat Vlaanderen een aantal voorwaarden stelt waaraan de organisatie en werking van het Sociaal Huis zou moeten voldoen, opdat de doelstelling van het decreet zou gerealiseerd worden.

Met het oog op de efficiëntie wordt als voorwaarde gesteld dat dit loket minimaal op een geïntegreerde wijze toegang moet bieden tot de sociale dienstverlening van gemeente en OCMW.

Het is evident dat de realisatie hiervan moet gezien worden als een proces dat niet in alle gemeenten onmiddellijk kan en moet gerealiseerd worden, maar op veel plaatsen wellicht gefaseerd zal verlopen. Vandaar dat er gelijktijdig een deadline wordt vooropgesteld en een procedure om een lokaal bestuur voor een beperkte periode uitstel te geven voor de toepassing van het betrokken artikel van het decreet.

Ook in dit hoofdstuk wordt de inbedding van de dienst- en hulpverlening in een ruime samenwerking tussen lokaal bestuur en lokale actoren benadrukt. De realisatie van een doorverwijsfunctie is ook een element van minimale invulling van het Sociaal Huis en een goede doorverwijzing is maar mogelijk als alle spelers elkaar kennen en hun krachten bundelen om de klant optimaal te bedienen. Vanuit een sterkte-zwakke analyse moeten de sterkste troeven van elke organisatie ten dienste worden gesteld van de hulpvrager.

De Vlaamse overheid wil de lokale autonomie in dit decreet ten volle respecteren. De Vlaamse regering is ervan overtuigd dat het sociaal huis niet het enige instrument is om de toegankelijkheid te verhogen. Vanuit hun coördinatiefunctie zullen de lokale besturen wellicht nog andere initiatieven nemen of ondersteunen. De Vlaamse regering is er echter wel van overtuigd dat het efficiënt aanbieden van de loket- en doorverwijsfunctie essentieel is. Zoals reeds beklemtoond dienen deze initiatieven voort te bouwen op de bestaande lokale dynamiek en kan het niet de bedoeling zijn om een superstructuur boven gemeente en OCMW uit te bouwen.

Het is ook vrij aan de gemeente en ocmwbesturen om onderling te bepalen wie in dit project de trek- en rol vervult. Het gaat echter om meer dan alleen een naamswijziging en daar waar beide besturen een rol vervullen in de organisatie van de individuele sociale dienstverlening is het samenwerken tussen beide en het gezamenlijk dragen van de politieke eindverantwoordelijkheid een noodzakelijke voorwaarde om dit concept succesvol in te vullen.

Vanuit dezelfde optiek van respect voor de lokale dynamiek worden in het decreet geen gedetailleerde erkenningvoorwaarden vastgesteld en evenmin wordt de Vlaamse regering gemachtigd dat te doen. Wel wil dit decreet de garantie bieden aan alle Vlaamse burgers dat wanneer men een beroep doet op een Sociaal Huis minimale kwaliteitsnormen mogen worden verwacht. Deze kwaliteitsvoorwaarden moeten het lokaal bestuur stimuleren om voortdurend te streven naar kwaliteitsverbetering. Bij het bepalen van de minimale kwaliteitsnormen zal beroep gedaan worden op de medewerking van de sector en zal de Vlaamse regering geen afbreuk doen aan eerder genomen beslissingen.

2.5. Samenwerking

Samenwerking tussen lokale besturen en lokale actoren is reeds eerder naar voren geschoven als on-

ontbeerlijk voor het welslagen van het lokaal sociaal beleid. Om die reden wil dit decreet via een afzonderlijk hoofdstuk het belang van deze samenwerking onderstrepen.

De Vlaamse regering kan het afsluiten van een protocol tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur verplichten. Op die manier worden taakafspraken tussen lokaal bestuur en voorzieningen of tussen voorzieningen onderling geformaliseerd en kan de Vlaamse overheid die taakafspraken meenemen als element van afweging in haar beleid ten aanzien van die voorzieningen en/of lokale besturen. Indien de Vlaamse regering daartoe beslist zal dat protocol worden opgelegd via een aanpassing van de sectorale regelgeving. Ook hier kiest de Vlaamse regering voor een aanpassing van de sectorale regelgeving na overleg met alle betrokken partners.

2.6. Ondersteuning

Het implementeren van een lokaal sociaal beleid, rekening houdend met de reeds beschreven steeds veranderende lokale context, is geen sinecure. De decreetgever beseft dan ook dat het welslagen ervan in sterke mate zal afhankelijk zijn van de voorziene ondersteuning.

Hierbij zal in eerste instantie de nadruk worden gelegd op de realisatie van een kennisnetwerk lokaal sociaal beleid. Een van de knooppunten daarvan zal de cel lokaal sociaal beleid zijn binnen de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van de Vlaamse administratie.

Het uitbouwen van een kennisnetwerk lokaal sociaal beleid (zowel virtueel als fysiek) moet ertoe bijdragen de kennis en kunde inzake lokaal sociaal beleid te optimaliseren en te verspreiden.

Op deze wijze zal ingespeeld worden op de toenemende behoefte aan informatie op het terrein van het lokaal sociaal beleid, van zowel bestuurders als ambtenaren.

De decreetgever rekent erop dat het lokaal bestuur voor de realisatie van dit decreet, dat zich tot doel stelt in te spelen op de dynamiek van de lokale ac-

toren, zullen gebruik maken van de hen via het Gemeentefonds ter beschikking gestelde middelen. Specifiek voor de steden komt daar ook een aandeel in het nieuwe Stedenfonds bovenop.

Dit hoofdstuk sluit echter niet uit dat op langere termijn de Vlaamse regering kan oordelen om een structurele financiering te voorzien.

2.7. Slotbepalingen

Zoals eerder vermeld vormt dit decreet geen eindpunt maar is het de start van een traject waarbij de sectorale regelgeving aangepast wordt volgens de principes die in het kaderdecreet werden vervat. In deze bepalingen wordt vooreerst de garantie van voorafgaand overleg met vertegenwoordigers van alle betrokken lokale besturen en actoren ingeschreven. Daarnaast legt de Vlaamse regering zichzelf een timing op waarbinnen die wijzigingen moeten gerealiseerd worden.

Naast de regeling van de besluitvorming rond de aanpassing van de sectorale regelgeving wordt in dit hoofdstuk ook een deadline en procedure vooropgesteld voor de opdrachten die de Vlaamse regering kreeg i.v.m. het model van lokaal sociaal beleidsplan en de kwaliteitsnormen van het sociaal huis.

Al deze procedures zijn geen onbekende voor de betrokken sectoren vermits deze worden overgenomen uit het kwaliteitsdecreet. Daar werd gekozen voor een “model in samenspraak” vanuit de idee dat de Vlaamse overheid verantwoordelijk is voor het scheppen van voorwaarden om met de voorzieningen een soort partnership-relatie aan te gaan waarin het respect voor ieders verantwoordelijkheid centraal staat.

Tot slot wordt, naar analogie met het NOB-decreet, een getrapte invoering van de verplichting tot realisatie van het sociaal huis voorzien. De Vlaamse regering bepaalt een datum voor de algemene invoering. De lokale besturen die zich niet naar deze bepaling kunnen schikken beschikken over de mogelijkheid om gedurende een beperkte periode uitstel te krijgen.

3. Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definitie

Artikel 1

Het lokaal sociaal beleid is veel breder dan het klassieke welzijnsbeleid, dat gemeenschapsbevoegdheid is. Gemeenschaps- en gewestbeleid zijn inzake lokaal sociaal beleid onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Artikel 2

Naar aanleiding van het advies van de raad van state wordt expliciet in het decreet vermeld dat dit decreet niet van toepassing is op de gemeenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad.

De Raad Van State stelt in haar advies immers het volgende :

“De vraag rijst of het ontworpen decreet toepassing kan vinden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, kan de decreetgever niet regelend optreden ten aanzien van het bedoelde gebied.

Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, moet een verder onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, de onderwijsaangelegenheden en de culturele aangelegenheden, en anderzijds, de persoonsgebonden aangelegenheden. Inzake onderwijs en cultuur kan de decreetgever in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun “activiteiten” geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 127, § 2, van de Grondwet) ; inzake persoonsgebonden aangelegenheden kan de decreetgever in dat gebied optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun “organisatie” geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 128, § 2, van de Grondwet). Of de verplichtingen opgenomen in een decreet, verband houdend met onder-

wijsaangelegenheden en culturele aangelegenheden, opgelegd kunnen worden aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hangt af van de mate waarin die instellingen zelf, met inachtneming van de op hen toepasselijke regels inzake het gebruik der talen, “activiteiten” ontwikkelen die uitsluitend op de Vlaamse Gemeenschap gericht zijn ; de decreetgever kan die instellingen niet tot dergelijke activiteiten verplichten. Bepalingen in verband met persoonsgebonden aangelegenheden kunnen nooit aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden opgelegd, nu die instellingen, gelet op hun “organisatie” en met name op het verplicht tweetalig karakter ervan, niet geacht kunnen worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren.

De gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn de actoren die moeten instaan voor het lokaal sociaal beleid. Nu aan die actoren in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geen verplichtingen opgelegd kunnen worden, kan de ontworpen regelgeving niet voor dat gebied gelden. In de nota aan de Vlaamse regering wordt dan ook terecht opgemerkt dat het ontwerp geen luik betreffende Brussel omvat.

Het verdient aanbeveling om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat het niet van toepassing is op de gemeenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Volledigheidshalve weze nog opgemerkt dat, als het ontworpen decreet niet van toepassing is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, de Vlaamse regering ook geen rechtsgrond kan vinden in artikel 15 om in de aangepaste sectorale regelgeving specifieke regels voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op te nemen. Uitvoeringsmaatregelen die specifiek voor Brussel gelden, zullen m.a.w. een rechtsgrond moeten vinden in de sectorale decreten zelf.”

De Vlaamse regering heeft aansluitend op dit advies de intentie uitgesproken om in Brussel, rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling terzake, maximaal binnen de filosofie van het decreet te werken. Daartoe wordt door de Vlaamse regering een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van de Brusselse regering, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de private actoren die in dit gebied werken.

Artikel 3

In dit artikel worden een aantal basisbegrippen gedefinieerd.

In 1° wordt het "lokaal sociaal beleid" omschreven aan de hand van een verwijzing naar grondwetsartikelen.

In 2° wordt het begrip "lokaal bestuur" geïntroduceerd om te benadrukken dat gemeente en OCMW samen de politieke eindverantwoordelijkheid dragen voor de opdracht die in dit decreet aan hen worden toegewezen. Er wordt hier dus geen instituut "lokaal bestuur" in het leven geroepen.

In 3° wordt een ruime omschrijving gegeven van "lokale actoren", wat onder meer meebrengt dat ook een voorziening met een bovenlokaal bereik die een in deze bepaling bedoelde lokale actie opzet, een lokale actor is.

In 4° wordt door de verwijzing naar de artikelen 4 tot en met 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een omschrijving van de term "sector" gegeven.

De omschrijvingen in 5° en 6° vergen geen commentaar.

HOOFDSTUK II

Planning

Artikel 4

Met deze bepaling wordt aansluiting gezocht bij de praktijk van het Sociaal Impulsfonds, die de kwaliteit van de planning door gemeenten en OCMW's bevordert heeft alsook de samenwerking en afstemming tussen gemeente en OCMW onderling en het overleg met alle betrokkenen.

Artikel 5

De mate waarin afstemming tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de planningsverplichtingen in sectorale regelgeving noodzakelijk is, zal via de sectorale regelgeving gerealiseerd worden.

HOOFDSTUK III

Coördinatie

Artikel 6

De lokale besturen krijgen in dit artikel de coördinatieopdracht met betrekking tot het lokaal sociaal beleid toegewezen.

Artikel 7

In dit artikel wordt bepaald dat de Vlaamse regering de coördinerende rol nader zal omschrijven. De diverse vormen werden eerder in de memorie omschreven. Op basis van het bestuursakkoord afgesloten naar aanleiding van het kerntakendebat zal in overleg met de vertegenwoordigers van de lokale besturen en lokale actoren in elke sectorale regelgeving de concrete coördinatievorm bepaald worden.

HOOFDSTUK IV

Sociaal Huis

Artikel 8

Dit artikel legt de doelstelling van het sociaal huis vast.

Artikel 9

In dit artikel worden de twee minimale functies van het sociaal huis omschreven : de één-loketfunctie en de doorverwijsfunctie.

Artikel 10

Beide functies zoals omschreven in artikel 9 worden in artikel 10 concreter ingevuld.

Artikel 10 streeft er naar het OCMW- en gemeentebestuur te bewegen tot een overleg met het oog op het op een geïntegreerde wijze toegang ver-

schaffen tot de sociale dienstverlening ten behoeve van hun burgers. Dit artikel betekent niet dat het volledige aanbod van hulpverlening en zorg onderdeel moeten zijn van het Sociaal Huis, maar dat via het Sociaal Huis wel de toegang tot die hulpverlening en zorg mogelijk moet zijn.

Deze sociale dienstverlening is een dynamisch begrip doch zou minimaal de huidige naar de individuele burger gerichte sociale dienstverlening van het betrokken lokaal bestuur moeten behelsen.

Er werd met opzet gekozen om sociale dienstverlening niet op decretaal niveau te definiëren en wel om volgende redenen :

- de operationalisering van het begrip is veranderlijk naar tijd en omstandigheden. Maatschappelijke noden evolueren en dus ook de opdracht die lokale besturen en actoren hierin vervullen ;
- de bewuste keuze om dit in samenspraak met alle betrokkenen in te vullen ;
- de autonomie van het lokaal bestuur om op maat van de gemeente te kunnen operationaliseren.

Vandaar dat de minimale invulling van het begrip gestalte krijgt in het kwaliteitslabel zoals voorzien in artikel 11.

Vanuit de bepalingen van dit decreet blijft het perfect mogelijk voor de lokale besturen om ervoor te kiezen het sociaal huis uit te bouwen vanuit het OCMW. Dit decreet kiest er echter voor deze keuzes lokaal te laten maken en deze niet vanuit het Vlaamse bestuursniveau op te leggen. Wanneer het gemeentebestuur zich naast het OCMW ontwikkeld heeft als een belangrijke speler op het vlak van sociale dienstverlening vraagt de Vlaamse regering dat via overleg resoluut gekozen wordt voor het creëren van een geïntegreerd toegang tot dat aanbod naar de bevolking.

Voor het invullen van de doorverwijzingsfunctie zal een samenwerking met lokale actoren een noodzakelijkheid zijn.

Voor 1 januari 2007 dient elk lokaal bestuur het huidige aanbod inzake sociale dienstverlening op een geïntegreerde wijze toegankelijker te hebben gemaakt. Dit proces dient gepland te worden en hiertoe is het lokaal sociaal beleidsplan een ideaal instrument. Het eerste lokaal sociaal beleidsplan wordt goedgekeurd in 2005 en geldt voor twee jaar.

Daarin zal het vooropstellen van de realisatie van het sociaal huis dan ook een belangrijke plaats kunnen innemen.

Belangrijk hierbij is niet zozeer de structuur van het sociaal huis op zich doch het feit of de burger het verschil merkt en een betere op elkaar afgestemde, geïntegreerde dienstverlening op een toegankelijke wijze kan ontvangen.

Artikel 11

Kwaliteit van de dienstverlening staat in alle gelegingen van de maatschappij op het voorplan. Ook de sociale dienstverlening moet op een zo hoog mogelijk peil worden gebracht en gehouden. Daarom voorziet het decreet dat de Vlaamse regering een regeling rond een kwaliteitslabel zal uitwerken, dat zal worden toegekend aan sociale huizen die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Voortdurend verbeteren is één van de kernbegrippen in het kwaliteitsbeleid. In de loop van de jaren zullen deze voorwaarden moeten worden geëvalueerd en bijgestuurd. Bovendien dienen deze voorwaarden tot stand te komen na sectoraal overleg. Om deze redenen wordt ervoor gekozen om deze voorwaarden niet op decretaal niveau vast te leggen.

HOOFDSTUK V

Samenwerking

Artikel 12

Op grond van dit artikel heeft de Vlaamse regering de mogelijkheid om de samenwerking tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur te formaliseren.

Het is niet de bedoeling om dergelijke samenwerking te formaliseren in alle welzijnssectoren. Daarom wordt gekozen om deze te regelen via de sectorale regelgeving.

Indien de regering verplicht om een protocol af te sluiten, kan zij ook het model bepalen.

Ook hier wenst de Vlaamse regering te benadrukken dat dergelijke modellen het best tot stand komen op basis van sectoraal overleg.

Zij zal eveneens de procedureregels van erkenning en intrekking van organisaties aanpassen aan de bepalingen van dit decreet.

HOOFDSTUK VI

Ondersteuning

Artikel 13

Een voldoende ondersteuning van de lokale actoren is van essentieel belang voor het Vlaams lokaal sociaal beleid. Deze ondersteuning zal in eerste instantie vooral gericht zijn op het verminderen van de planlast en het bevorderen van de netwerking en ervaringsuitwisseling maar sluit geen financiële ondersteuning op termijn uit.

Artikel 14

Conform het regeerakkoord kan de Vlaamse regering het initiatief nemen voor proefprojecten die door de Gemeenschap worden gefinancierd. In dit artikel wordt daarvoor een juridische basis gelegd.

Artikel 15

Binnen de diensten van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap zal een cel lokaal sociaal beleid worden uitgebouwd. Deze zal een knooppunt zijn in een kennisnetwerk lokaal sociaal beleid.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 16

Aan de Vlaamse regering wordt de opdracht gegeven de sectorale regelgeving te herzien en op die manier een concrete invulling te geven aan de bepalingen van dit decreet.

Artikel 17

Met de in dit artikel voorziene strakke timing wordt de nodige voortgang ingebouwd in het overlegproces. Op die manier krijgen de sectoren en lokale actoren binnen redelijke termijn zicht op de concrete verplichtingen waaraan zij zullen dienen te voldoen.

Artikel 18

In dit artikel wordt een tijdsplan ingeschreven voor de realisatie van het sociaal huis door de lokale besturen. Het tijdsplan laat een verlate invoeging van deze bepaling toe, mits de OCMW- en gemeenteraad dit vragen en de bevoegde minister hiermee instemt.

Artikel 19

Aangezien het lokaal sociaal beleidsplan betrekking heeft op een gemeentelijke legislatuur en de volgende legislatuur van start gaat in 2006, wordt hier voorzien in een overgangsbepaling.

Artikel 20

Door dit artikel wordt de organisatie van het toezicht op de naleving van de bepalingen van het decreet toevertrouwd aan de Vlaamse regering.

De organisatie van het toezicht kan verschillen per sector.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme,*

Renaat LANDUYT

*De Vlaamse minister van Economie,
Buitenlands Beleid en E-government,*

Patricia CEYSENS

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport,

Marino KEULEN

*De Vlaamse minister van Financiën en Begroting,
Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen
en Technologische Innovatie,*

Dirk VAN MECHELEN

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Mobiliteit,
Openbare Werken en Energie,*

Gilbert BOSSUYT

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Ludo SANNEN

*De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid
en Gelijke Kansen,*

Adelheid BYTTEBIER

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende het lokaal sociaal beleid

DE VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke kansen en Ontwikkelingssamenwerking is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder :

- 1° lokaal sociaal beleid : het geheel van de beleidsbepaling en acties van lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3 van de Grondwet, en de toegang tot die rechten, zoals vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet ;
- 2° lokaal bestuur : gemeente en openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ;
- 3° lokale actoren : alle overheden en particuliere organisaties die lokaal acties opzetten ten behoeve van burgers van wie de rechten vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3, van de Grondwet of de toegang tot die rechten, in het gedrang zijn of dreigen te komen ;
- 4° beleidsdomein : een aangelegenheid, bedoeld in artikel 4 tot en met 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ;
- 5° erkende voorziening : de organisatie die opgericht is als rechtspersoon of door een rechtspersoon, die werkzaam is in een sector als bedoeld in 3° en die door de Vlaamse Gemeenschap op basis van de sectorale erkenningsvoorwaarden erkend is ;

- 6° sectorale regelgeving : de door de Vlaamse Gemeenschap bij decreet en haar uitvoeringsbesluiten vastgestelde erkenningsvoorwaarden, procedureregels voor erkenning en intrekking van erkenning van voorzieningen ;
- 7° netwerking : het stimuleren, ondersteunen en aantrekken van lokale netwerken tussen lokale actoren, met het oog op een betere afstemming van vraag en aanbod en een grotere complementariteit tussen lokale actoren.

HOOFDSTUK II

Planning

Artikel 3

§ 1. Het lokaal bestuur maakt één lokaal sociaal beleidsplan dat minstens volgende elementen bevat :

- 1° een omgevingsanalyse ;
- 2° een geïntegreerde visie op het lokaal sociaal beleid ;
- 3° een meerjarenplan met betrekking tot de gewenste acties en inzet van lokale middelen ;
- 4° de taakverdeling en werkafspraken tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn met betrekking tot de uitvoering van het meerjarenplan en de coördinerende rol van het lokaal bestuur zoals omschreven in artikel 6, § 1 ;
- 5° de wijze waarop de bevolking en lokale actoren bij de voorbereiding, de uitvoering en de voortgang van het beleidsplan en van het lokaal sociaal beleid betrokken worden.

§ 2. Het beleidsplan wordt voor 31 december van het eerste jaar van een nieuwe legislatuur goedgekeurd voor een periode van zes jaar.

§ 3. Het beleidsplan wordt achtereenvolgens goedgekeurd door de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad en onmiddellijk na goedkeuring ter kennisgeving aan de Vlaamse regering bezorgd.

§ 4. De Vlaamse regering kan het model van het lokaal sociaal beleidsplan verder bepalen.

§ 5. Een bijsturing van het beleid kan aanleiding geven tot een wijziging van het lokaal sociaal beleidsplan. De Vlaamse regering dient zo snel mogelijk op de hoogte te worden gesteld van de wijzigingen.

Artikel 4

De Vlaamse regering bepaalt via de sectorale regelgeving de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen die lokale besturen en actoren in het kader van de sectorale regelgeving dienen op te stellen.

HOOFDSTUK III

Coördinatie

Artikel 5

Het lokaal sociaal beleid is gericht op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen.

Artikel 6

§ 1. Met het oog op de doelstelling zoals omschreven in artikel 5, neemt het lokaal bestuur via netwerking een coördinerende rol op ten aanzien van de uitvoering van het lokaal sociaal beleid.

§ 2. De Vlaamse regering kan de coördinerende rol die het lokaal bestuur opneemt via netwerking nader omschrijven of uitbreiden met andere vormen van coördinatie.

HOOFDSTUK IV

Sociaal Huis

Artikel 7

Het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening in het kader van het lokaal sociaal beleid zoals omschreven in artikel 2, 1^o, voor elke burger en een optimaal bereik van de beoogde doelgroep.

Artikel 8

Met het oog op de doelstelling zoals omschreven in artikel 7 realiseert het lokaal bestuur een loket- en doorverwijsfunctie onder de vorm van een Sociaal Huis.

Artikel 9

§ 1. De realisatie van een Sociaal Huis omvat een geïntegreerde dienstverlening op dezelfde locatie, aangeboden via een gezamenlijk loket, van de sociale dienstverlening van de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

§ 2. De doorverwijsfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking met lokale actoren.

Artikel 10

§ 1. Indien de realisatie van het Sociaal Huis aan een aantal kwaliteitsvoorwaarden voldoet, kan de Vlaamse regering een kwaliteitslabel toekennen.

§ 2. De Vlaamse regering bepaalt de kwaliteitsvoorwaarden, de regels inzake het gebruik van het kwaliteitslabel en de procedure om het kwaliteitslabel toe te kennen.

HOOFDSTUK V

Samenwerking

Artikel 11

De Vlaamse regering kan voor de realisatie van de bepalingen van dit decreet, het afsluiten van een protocol tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur verplichten via de sectorale regelgeving.

Dat protocol bevat de taakafspraken en samenwerking tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur.

De Vlaamse regering bepaalt het model van protocol.

HOOFDSTUK VI

Ondersteuning

Artikel 12

§ 1. Binnen de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse regering ondersteuning verlenen aan de lokale besturen en erkende voorzieningen voor de uitvoering van activiteiten conform de bepalingen van dit decreet.

§ 2 De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels voor de ondersteuning.

Artikel 13

§ 1 Binnen de beschikbare begrotingskredieten en aanvullend op de ondersteuning, zoals bepaald in artikel 12, kan de Vlaamse regering middelen aanwenden om projecten met een experimenteel of vernieuwend karakter te ondersteunen.

§ 2. Die projecten kunnen worden uitgevoerd zowel door de lokale besturen als de erkende voorzieningen.

§ 3. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden voor de toekenning van deze projectsubsidies.

Artikel 14

De Vlaamse regering voorziet binnen de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de nodige middelen om de opdrachten vermeld in artikel 12 en 13, te realiseren.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen en overgangsmaatregelen

Artikel 15

§ 1. Artikel 4, 6, § 2, en 11 krijgen in overleg met de erkende voorzieningen en lokale besturen per beleidsdomein concrete invulling in de sectorale regelgeving.

§ 2. De Vlaamse regering wordt gemachtigd de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet, waarna dit door het Vlaams Parlement wordt bekrachtigd.

Artikel 16

De Vlaamse regering zal binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit decreet, na overleg met de sectoren en lokale besturen, de concrete invulling met betrekking tot artikel 3, § 3, en 10, § 2, hebben geregeld.

Artikel 17

In afwijking van artikel 3, § 2, wordt het lokaal sociaal beleidsplan voor de eerste maal in 2005 goedgekeurd voor een periode van twee jaar.

Artikel 18

De Vlaamse regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

PATRICK DEWAELE

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie,

Steve STEVAERT

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking,

Mieke VOGELS

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme,

Renaat LANDUYT

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening,

Dirk VAN MECHELEN

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting,

Jaak GABRIELS

De Vlaamse minister van Sport en Brusselse Aangelegenheden,

Guy VANHENGEL

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

ADVIES LOKAAL SOCIAAL BELEID

Brussel, 9 oktober 2002

100902_AdviesLokSocBel

1. VOORAF

Op 25 juli 2002 vroeg de Vlaams Minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen om advies over het voorontwerp van decreet lokaal sociaal beleid.

Het decreet heeft als doelstelling bij te dragen tot een coherent, democratisch en efficiënt lokaal sociaal beleid door een optimale inzet van de beschikbare middelen te stimuleren. Specifiek aandachtspunt hierbij is de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de sociale dienst- en hulpverlening aan kwetsbare groepen.

Dit wordt geconcretiseerd door meer samenwerking tot stand te brengen op het gebied van planning (één lokaal sociaal beleidsplan), een groter coördinatie van het lokaal sociaal beleid en een betere toegang tot het aanbod op cliëntniveau via het sociaal huis.

Om dit te realiseren voorziet het voorontwerp van decreet ook verschillende vormen van ondersteuning.

2. ALGEMEEN

Een permanente verbetering in de hulpverlening, informatieverstrekking en coördinatie is en blijft belangrijk bij het lokaal sociaal beleid. De SERV kan zich dus scharen achter de doelstelling van het voorontwerp van decreet. Dit belet niet dat de SERV een aantal opmerkingen heeft. Vooraleer in te gaan op de specifieke bepalingen van het voorontwerp van decreet formuleert de SERV 4 algemene opmerkingen.

- Het voorontwerp van decreet is een kaderregeling waarvan nog een heel aantal punten moeten ingevuld worden.
Zo dient de sectorale regelgeving aangepast te worden om de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen van de lokale actoren vast te leggen. Ook dient de Vlaamse regering de coördinerende rol van de gemeenten verder te omschrijven. De regering dient ook het samenwerkingsluik helemaal uit te werken. En tenslotte blijft het voorontwerp van decreet heel vaag over de ondersteuning.
Hoewel een decreet niet al deze aspecten volledig kan regelen, gaat het toch om essentiële elementen. De SERV vraagt dan ook met aandrang om betrokken te worden bij de verdere uitwerking van deze regelgeving.

Het overleg dat hieromtrent voorzien wordt met de erkende voorzieningen en de lokale besturen is belangrijk maar volstaat niet. Het betreft immers belangrijke maatschappelijke thema's die het lokaal niveau overschrijden, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen het openbaar en het privaat initiatief.

- De definitie van “sociaal beleid” zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet is bijzonder ruim door de verwijzing naar de artikelen van de grondwet. Het sociaal beleid omvat volgens deze definitie onder meer het recht op arbeid en sociale zekerheid, een behoorlijke huisvesting, culturele en maatschappelijke ontplooiing, onderwijs... Het gaat om een ruime waaier van bevoegdheden waarbij voor de lokale overheid een rol weggelegd is, maar waarbij ook andere actoren meespelen. Zonder de voordelen van een voldoende brede inclusieve benadering te miskennen, dient de vraag gesteld of het haalbaar is om de planning, coördinatie en toegang voor al deze beleidsdomeinen te groeperen. Dit zou moeilijkheden met zich mee kunnen brengen omwille van de interferenties met de bredere beleidskaders en de beleidsbepaling zoals uitgetekend op het supra-lokale niveau. Zo kan dit decreet geenszins afbreuk doen aan de regelgeving en de afspraken die bestaan in verband met de lokale werkwinkels (zie ook bij de bemerkingen over het sociaal huis). Bovendien creëert dit de illusie dat de gemeenten op al deze domeinen een grote inbreng hebben inzake planning, coördinatie en toegang. Hoewel dit voor een aantal domeinen zeker het geval is, geldt dit niet voor de totaliteit van het lokaal sociaal beleid zoals gedefinieerd in het voorontwerp van decreet.
- De huidige regering heeft al een aantal initiatieven genomen die betrekking hebben op de lokale besturen (herstructurering van het gemeentefonds, intercommunales, gemeentelijke milieuconvenanten, lokale werkwinkels, gemeentedecreet, decreet lokaal cultuurbeleid, decreet over de zorgregio's...). Ook dit voorontwerp van decreet heeft belangrijke gevolgen voor de gemeente, zowel inzake manier van werken als wat de opgelegde taken betreft. De SERV betreurt dat deze initiatieven genomen worden vooraleer het kerntakendebat afgerond is. Het gevaar bestaat immers dat een aantal bepalingen niet in overeenstemming zijn met de resultaten van dit debat. Hoewel er argumenten zijn om de hervorming van het lokaal sociaal beleid niet te lang uit te stellen, moeten het voorontwerp van decreet en zijn uitvoeringsbesluiten volledig passen in de taakverdeling zoals ze zal volgen uit het kerntakendebat. Zodra het kerntakendebat afgerond is, dienen het voorontwerp van decreet en de uitvoeringsbesluiten hieraan getoetst en indien nodig aangepast te worden.

- Een laatste algemene opmerking betreft het feit dat er niets voorzien is voor Brussel. Omwille van de bevoegdheidsverdeling in België kan dit decreet geen ingang vinden in de Brusselse gemeenten. De SERV acht het wenselijk dat de Vlaamse gemeenschap nagaat of de doelstellingen van het voorontwerp van decreet niet op een andere manier kunnen gerealiseerd worden. Een permanente verbetering in de hulpverlening, informatieverstrekking en coördinatie is ook voor de Brusselse unicommunautaire instellingen van belang.

3. SPECIFIEKE OPMERKINGEN

Zoals in de memorie van toelichting naar voor komt wordt de doelstelling van het decreet vertaald naar drie krijtlijnen:

- de afstemming en samenwerking tussen gemeente en OCMW bevorderen en werken aan een geïntegreerd lokaal sociaal beleid door de realisatie van één lokaal sociaal beleidsplan
- de coördinerende rol van het lokaal bestuur ten aanzien van de lokale actoren
- de realisatie van een éénloketsfunctie (sociaal huis).

De twee laatste hoofdstukken handelen over de samenwerking tussen het lokaal bestuur en de lokale actoren enerzijds en de ondersteuning door de Vlaamse overheid anderzijds.

Dit advies volgt dezelfde indeling, per hoofdstuk worden de opmerkingen geformuleerd.

3.1 Lokaal sociaal beleidsplan

Hoofdstuk II van het voorontwerp van decreet handelt over het lokaal sociaal beleidsplan dat wordt opgemaakt door het lokaal bestuur.

Het lokaal sociaal beleidsplan wordt opgemaakt door het lokaal bestuur, dus de gemeente én het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) in samenspraak. De SERV ondersteunt het feit dat de gemeenten en OCMW gezamenlijk een sociaal beleidsplan opstellen omdat hierdoor het probleem van operationele afstemming tussen gemeenten en OCMW verholpen kan worden.

Er is echter onvoldoende aandacht geschonken aan de betrokkenheid van de overige lokale actoren. Afgezien van de bepaling dat het lokaal bestuur in het

beleidsplan moet vermelden hoe de bevolking en de lokale actoren betrokken zijn bij de voorbereiding wordt er niet verwezen naar de lokale actoren.

In het verleden is reeds aangetoond, bijvoorbeeld in het kader van het Sociaal Impulsfonds of de Fora Lokale Werkgelegenheid, dat de betrokkenheid van de lokale actoren een meerwaarde creëert.

De SERV vraagt dan ook dat expliciet wordt ingeschreven in het decreet dat alle lokale actoren betrokken worden en dat er overleg met hen gepleegd wordt bij de voorbereiding van het lokaal sociaal beleidsplan. Dit kan gebeuren door een sociaal overlegforum tot stand te brengen waarbij naast de lokale besturen ook de andere lokale actoren deel van uitmaken.

Ook de betrokkenheid van de sociale partners bij de opmaak van een lokaal sociaal beleidsplan moet gegarandeerd worden. Dit kan het best gerealiseerd worden door de "Fora Lokale Werkgelegenheid" hierbij te betrekken.

Zoals reeds gezegd is de SERV ervoor gewonnen om de activiteiten van de gemeente en de OCMW beter op elkaar af te stemmen inzake het sociaal beleid. Hierbij moet echter rekening gehouden worden met de eigenheid en autonomie van beide besturen.

Momenteel wordt er een maatschappelijk debat gevoerd over de relatie tussen de gemeenten en de OCMW. Dit voorontwerp van decreet mag geen voorafname zijn op dit maatschappelijk debat.

Ingevolge artikel 4 van het voorontwerp van decreet dient de Vlaamse regering via de sectorale regelgeving de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen van de lokale actoren vast te leggen. Het kan hierbij echter niet de bedoeling zijn dat de lokale actoren volledig afhankelijk worden van het lokaal sociaal beleidsplan. Hoewel een zekere afstemming wenselijk is, mag niet uit het oog verloren worden dat de diensten die worden aangeboden door de lokale actoren niet steeds samenvallen met het grondgebied van de gemeenten. Bovendien kunnen de lokale actoren niet beschouwd worden als passieve uitvoeringsinstanties van de lokale besturen.

3.2 Coördinatie

Met het oog op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen voor het lokaal sociaal beleid, wordt aan de gemeente een coördinerende rol toebedeeld. In eerste instantie gebeurt deze coördinatie via netwerking.

De SERV ondersteunt het model van netwerking waarbij in eerste instantie wordt uitgegaan van ondersteuning en stimulering. Dit model houdt in dat er voldoende overleg wordt gepleegd tussen alle lokale actoren opdat de strategische, tactische en operationele beleidsopties daar onder gelijken kunnen afgewogen worden.

Naast een centrale rol voor het lokaal bestuur inzake netwerking, schrijft het decreet de mogelijkheid in dat de Vlaamse regering deze coördinerende taak kan uitbreiden. Het kaderdecreet geeft hierbij geen verdere randvoorwaarden. Het raakt nochtans de kern van een zeer belangrijk maatschappelijk debat, namelijk de verhouding tussen het publiek en het privaat initiatief.

In het kader van dit advies kan de SERV zich niet ten gronde uitspreken over alle aspecten van deze problematiek. De mogelijkheid om de coördinerende rol van het lokaal bestuur uit te breiden kan echter tot ongewenste resultaten leiden op dit vlak. Zo kan de SERV geenszins instemmen met een regiefunctie voor de lokale besturen indien die tot belangenvermenging kan leiden in hoofde van de lokale besturen. Dit zou de verhouding tussen het publiek en het privaat initiatief kunnen scheeftrekken.

Indien de Vlaamse regering overgaat tot een uitbreiding van de coördinerende rol van het lokaal bestuur wenst de SERV hierbij betrokken te worden.

3.3 Sociaal huis

Het sociaal huis is een loket- en doorverwijsinstantie die door de lokale besturen wordt opgericht om toegankelijkheid van het lokaal sociaal beleid te verzekeren.

De doelstelling om tot een betere toegankelijkheid en dienstverlening te komen wordt ook door de SERV onderschreven. De vraag is echter of de manier waarop in het voorontwerp van decreet hieraan een invulling wordt gegeven de ideale oplossing is. De SERV heeft hierbij een aantal bezwaren.

- Het voorontwerp van decreet suggereert een institutionele verandering door de integratie van de diensten van het OCMW met de gemeentelijke welzijnsdiensten.

Dit kan niet losgezien worden van de maatschappelijke discussie die momenteel plaatsvindt over de relatie tussen gemeente en OCMW. De toekomstige verhouding tussen beide besturen zal een grote invloed hebben op de manier waarop dit voorontwerp van decreet geconcretiseerd zal worden.

Op 6 augustus 2002 heeft de Hoge Raad voor Binnenlands bestuur een advies geformuleerd over de verhouding tussen gemeente en OCMW. Dit advies stelt voor om af te stappen van het bipolair model. De SERV erkent dat het voortbestaan van twee aparte politieke beslissingscircuits met eigen autonomie inzake strategische, tactische en operationele beleidsruimte niet optimaal is.

Dit betekent echter niet dat het huidige bipolair model geen voordelen heeft. Net zoals de Hoge Raad voor binnenlands bestuur pleit de SERV er dus voor dat de voordelen van het bipolair model behouden blijven in de toekomstige verhouding tussen gemeenten en OCMW.

Concreet betekent dit dat het sociale beleidsdomein een speciale plaats blijft innemen en dat de dynamiek en creativiteit die momenteel gestimuleerd wordt door de OCMW's, behouden kan blijven inzake het lokaal sociaal beleid. Er moeten ook strikte waarborgen voorzien zijn opdat de hulpverlening op een professionele manier kan gebeuren en er geen politieke inmenging is in de behandeling van de individuele dossiers.

- Een tweede opmerking is dat ook hier, net zoals bij de planning, de lokale actoren niet allemaal op gelijke voet worden gezet. Er wordt enkel verwezen naar "een ruime samenwerking met lokale actoren" om de doorverwijsfunctie tot stand te brengen.

Gelet op de mogelijke gevolgen ten aanzien van het cliënteel en potentieel cliënteel, het directe contact naar de toeleiding en de mogelijke financiële gevolgen voor de lokale actoren van deze doorverwijsfunctie, dient er een structurele betrokkenheid van de lokale actoren bij de uitbouw en de werking van het sociaal huis te worden voorzien. Dit zou kunnen onder de vorm van oprichting van een bestuursraad voor het sociaal huis of een adviesraad waarin naast de lokale actoren ook gebruikersverenigingen kunnen opgenomen worden. Ook de juridische structuur van het sociaal huis is van belang om de betrokkenheid van alle actoren te regelen. Het is aangewezen om deze aspecten te regelen in het kaderdecreet.

Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat zonder zulke structurele betrokkenheid van de lokale actoren de doorverwijsfunctie alleen wordt opgenomen door een instantie van het lokaal bestuur die tegelijk ook zelf aanbieder van zorg is.

- In derde instantie acht de SERV het niet wenselijk dat het sociaal huis de enige instantie is op lokaal vlak om de toegankelijkheid van het sociaal beleid te realiseren.

Een te grote centralisatie van allerlei diensten kan problemen leveren van bereikbaarheid voor mensen met mobiliteitsproblemen. Bovendien dreigt het gevaar van een flessenhalseffect waardoor het sociaal huis tot een 'administratieve draaideur' wordt gedevalueerd. Het moet voor de hulpvrager nog steeds mogelijk blijven om rechtstreeks naar de dienstverlener te stappen. Meer fundamenteel is het voor de SERV niet aanvaardbaar dat het sociaal huis andere initiatieven verdringt die tot doel hebben de toegankelijkheid van bepaalde aspecten van het sociaal beleid te verhogen. Het gaat onder meer over de lokale werkwinkels, de regionale aanspreekpunten voor integrale jeugdhulpverlening, de ziekenfondsen en hun ingebouwde centra voor maatschappelijk werk....

Deze initiatieven hebben elk hun specifieke taak (bijvoorbeeld een betere toegankelijkheid tot de arbeids- en opleidingsmarkt) en structuur die niet kan overgenomen worden door het sociaal huis.

- Tenslotte is de SERV van oordeel dat de bepalingen in verband met het kwaliteitslabel verder moeten uitgewerkt worden in het decreet. Hoewel het om een kaderdecreet gaat zouden er op zijn minst minimale kwaliteitsnormen moeten voorzien worden.

3.4 Samenwerking

Het hoofdstuk V voorziet dat de Vlaamse regering het afsluiten van een protocol tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur kan verplichten. De SERV erkent dat een goede toegankelijkheid van de voorzieningen voor sociaal beleid een grote samenwerking vereist. Deze samenwerking veronderstelt echter de volwaardige erkenning van alle lokale actoren bij de uitbouw van het sociaal beleid en het sociaal huis.

3.5 Ondersteuning

De realisaties van het voorgaande zullen niet enkel structurele wijzigingen met zich meebrengen, maar zal ook procesmatig en logistiek inspanningen vergen. In de eerste plaats zal de uitvoering van het voorontwerp van decreet logistieke kosten met zich meebrengen doordat het sociaal huis op één locatie de diensten zal samenbrengen die vroeger verspreid waren. Hoewel dit niet voor elk lokaal bestuur

een meerkost met zich meebrengt, mag deze investeringskost niet vergeten worden.

Daarnaast zal het procesmatig aspect inspanningen vergen. Op Vlaams niveau is er ondersteuning voorzien door de cel lokaal sociaal beleid op te richten binnen de Vlaamse administratie. Ook op lokaal vlak zullen er echter bijkomende inspanningen moeten geleverd worden om effectief tot een beter lokaal sociaal beleid te komen. Meer overleg tussen de actoren, netwerking, een aangepaste procedure voor indicatiestelling en doorverwijzing zullen noodzakelijk zijn om het beoogde resultaat te bereiken.

Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat de grotere samenwerking niet enkel leidt tot een grotere effectiviteit, maar ook een grotere efficiëntie en op die manier middelen kunnen vrijgemaakt worden voor de bijkomende kosten.

De SERV vraagt in elk geval dat er meer duidelijkheid komt over zowel de kosten als de baten van het ontwerpdecreet, zowel voor de oprichting van het sociaal huis als voor nieuwe werking van de lokale actoren. Op basis van deze analyse moeten dan de gepaste conclusies getrokken worden.

Een laatste punt betreft de aanwending van de lokale middelen voor de financiering van het lokaal sociaal beleid. De regering gaat er volgens de memorie van toelichting van uit dat de lokale besturen gebruik zullen maken van de middelen van het gemeentefonds en de basisfinanciering van minimaal 8% die voorzien is voor de OCMW's binnen het gemeentefonds. Deze basisfinanciering van 8% is gebaseerd op de middelen van het Sociaal Impulsfonds (SIF) dat geïntegreerd werd in het gemeentefonds. In zijn adviezen inzake het Vlaams gemeentefonds en het Vlaams stedenfonds heeft de SERV zich reeds uitgesproken over deze integratie in andere fondsen.

De Raad is van oordeel dat een bundeling van de middelen een goede zaak is op voorwaarde dat dit er niet toe leidt dat de sociale aandachtspunten die aan de basis van het Sociaal Impulsfonds lagen uit het oog verloren worden. Dit voorontwerp van decreet mag in geen geval aanleiding geven tot het opzetten van de nieuwe structuren met deze middelen die tot doel hebben om een beleid te voeren.

ADVIES VAN DE VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN

Advies van de VVSG bij het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid

Algemeen

De VVSG kan zich volmondig vinden in de hoofdlijnen van het decreet zijnde:

1. Het bevorderen van de samenwerking en afstemming tussen gemeente en OCMW door het introduceren van één lokaal sociaal beleidsplan.
2. Het verankeren van de coördinerende rol die lokale besturen vandaag in de feiten opnemen en die ook al in art. 62 OCMW-wet terug te vinden is.
3. De toegankelijkheid en bereikbaarheid van de sociale dienstverlening van gemeente en OCMW uitbouwen via het Sociaal Huis.

De VVSG is van mening dat de eerstkomende periode vooral moet geïnvesteerd worden in het proces van samenwerking tussen gemeenten en OCMW's. Dit voorontwerp van decreet is daarvoor een belangrijke opportuniteit die door gemeenten en OCMW's moet aangegrepen worden om op lokaal vlak maatwerk te leveren inzake onderlinge samenwerking. Er wordt de komende maanden dan ook best geen tijd en energie meer gestopt in het verderzetten van de discussie over structuren.

De VVSG vindt de aanpak voor dit "lokaal sociaal beleid" innoverend. Nieuw is een kaderdecreet dat contouren vastlegt en dat moet samen gezien worden met een Vlaams actieplan dat inspeelt op de dynamiek van de lokale besturen. Deze aanpak heeft het voordeel dat lokale besturen kunnen groeien naar de nieuwe verwachtingen. Het gevaar verbonden aan deze aanpak is dat veel wordt gedelegeerd naar de Vlaamse regering en dat deze een wel zeer ruime vrijheid krijgt om de verdere evolutie van het decreet uit te tekenen. Ook heeft de tekst van het Vlaams actieplan geen officiële status en zou deze best als bijlage bij het decreet gevoegd worden, zoniet heerst er rechtsonzekerheid hierover.

Onduidelijk in het voorontwerp van decreet is de positie van de private sector. Uiteraard is de private sector niet weg te denken in een lokaal sociaal beleid, maar dit decreet moet ons inziens in eerste instantie de verhoudingen tussen en de opdrachten van gemeente en OCMW regelen. Dat de lokale besturen de lokale actoren betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en voortgang van hun beleidsplan is geen probleem, maar het moet wel duidelijk zijn wat de status is van het uiteindelijke beleidsplan. Is dit een "koepelplan", een "masterplan" waar eventueel programmatienormen van de private sector aan gekoppeld worden? Of is het enkel in afgeleide orde dat private actoren gevat kunnen worden door dit plan?

Indien gekozen wordt om dit decreet open te trekken naar de ruime gezamenlijke verhouding tussen gemeente, OCMW én private sector, moet het decreet grondig aangepast worden. Het debat over de verhouding lokaal bestuur/private partners moet dan met open vizier met alle private actoren gevoerd worden.

Aansluitend bij dit voorontwerp decreet lokaal sociaal beleid moet verder nagedacht worden over de coördinatie van het lokaal sociaal beleid op meer regionaal vlak. Vele zorgvraagstukken overstijgen immers de gemeentelijke grenzen.

Commentaar per hoofdstuk

Hoofdstuk I. Algemene bepalingen en definities

- Het lokaal bestuur wordt gedefinieerd als gemeente en OCMW. Dit moet zijn gemeente en/of OCMW. Het kan niet de bedoeling zijn dat in het kader van dit decreet gemeente en OCMW altijd gezamenlijk als één en ondeelbaar moeten handelen. Taakafspraken moeten mogelijk zijn, en dan kan één van de twee als "lokaal bestuur" handelen (bijv. bij coördinatie).
- De term coördinatie moet omschreven worden in al zijn mogelijke gradaties en niet alleen het begrip "netwerking", zie de verdere commentaar onder hoofdstuk III.
- De term "sociale dienstverlening" is niet opgenomen in de lijst van definities. Dit begrip heeft nogtans nood aan enige verduidelijking. Verwijzen naar de ruime definitie van lokaal sociaal beleid in art.2 van het voorontwerp is hier niet gewenst. Zie de verdere commentaar onder hoofdstuk IV.

Hoofdstuk II. Planning

- In dit hoofdstuk is het zeer belangrijk dat beide partners gemeente én OCMW samenwerken. Wat als één van de twee niet wil meewerken? Welke procedure moet dan gevolgd worden?
- Art.3, §3: de gemeente keurt het plan goed na het OCMW, kan zij dit dan ook nog wijzigen? De VVSG wenst één gezamenlijk gedragen plan, gedragen door OCMW én gemeente.
- In art. 16 wordt gesteld dat na overleg met lokale besturen én lokale actoren de Vlaamse regering verder invulling zal geven aan de goedkeuringsprocedure van het lokaal sociaal beleidsplan. Wij vragen ons af waarom in deze aangelegenheid de lokale actoren betrokken moeten worden. Het gaat in art.3, §3 enkel over de goedkeuring van gemeente en OCMW, het gaat ook enkel om het plan van gemeente en OCMW.
- Art.3, §4: De Vlaamse regering kan het model van beleidsplan verder bepalen. De VVSG vindt dat in art.3, §1 voldoende duidelijk omschreven staat wat aanwezig moet zijn in het lokaal sociaal beleidsplan. Dit nog gedetailleerder willen vastleggen, is overbodig en verzwaart de administratieve rompslomp.
- Van de Vlaamse overheid wordt verwacht dat zij input kan geven voor de omgevingsanalyse. Nu moeten lokale besturen vaak cijfers doorgeven aan de Vlaamse administratie, maar krijgen zij geen return in de plaats. Lokale besturen moeten cijfers kunnen opvragen bij de Vlaamse administratie om hun omgevingsanalyse te stoffen.
- Er zijn (meerjaren)plannen bij de vleet. Er moet een rangorde zijn tussen de plannen en meer duidelijkheid over de verschillen tussen elk van de plannen. De doelstelling de planlast te verminderen, zoals aangehaald in de memorie van toelichting, wordt best ook opgenomen in het decreet.
- In art. 4 wordt gesteld dat de Vlaamse regering de relatie kan bepalen tussen het lokaal sociaal beleidsplan en andere beleidsplannen uit de sectorale regelgeving. Dat de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en andere plannen van het lokaal bestuur gemaakt zou worden, is uiteraard zinvol. Daar waar ook de relatie met de private sector bedoeld wordt, lijkt ons de omschrijving van "de relatie" te vaag.

Hoofdstuk III. Coördinatie

- Akkoord dat het voorontwerp van decreet de coördinatierol van het lokaal bestuur in eerste instantie invult als netwerking. Een belangrijke rol van het lokaal bestuur bestaat uit het organiseren van overlegtafels.
- In het kerntakendebat Welzijn werd naast de erkenning van de coördinatietaak via netwerking ook een akkoord bereikt over de meldingsplicht van private gesubsidieerde instellingen aan lokale besturen telkens zij een aanvraag- of herzieningsdossier indienen bij de Vlaamse overheid. Deze afspraak wordt best eveneens in dit decreet opgenomen.
- Om de coördinatieopdracht waar te maken, moet het lokaal bestuur over voldoende en juiste informatie kunnen beschikken. Van de Vlaamse overheid wordt verwacht dat zij de informatie waarover zij beschikt ivm welzijnsvoorzieningen ook ter beschikking stelt van de lokale besturen.

- Art. 6, §1 spreekt enkel over de coördinerende rol ten aanzien van de uitvoering van het sociaal beleid. Uiteraard begint de coördinerende rol vroeger dan bij de uitvoering van een beleid. Daarom moeten de woorden "de uitvoering van" geschrapt worden.
- De zinssnede van art.6 in fine dat de Vlaamse regering kan uitbreiden naar "andere vormen van coördinatie" is onduidelijk. Enkel diegenen die de recente studie van De Rynck kennen over verschillende vormen van coördinatie, kunnen dit begrijpen. Een oplossing bestaat erin het woord "coördinatie" te definiëren in al zijn verschillende vormen in hoofdstuk I, en niet alleen het begrip "netwerking".

Hoofdstuk IV. Sociaal Huis

- Het Sociaal Huis is slechts één van de mogelijke werkinstrumenten om een gemeenschappelijk lokaal sociaal beleid ter plaatse te realiseren. Waarom moet dit zo prominent geregeld worden in dit decreet? Essentieel is dat er veel ruimte wordt gelaten om dit ter plaatse in te vullen volgens de eigen inzichten, praktijksituatie en mogelijkheden.
- De VVSG wenst de nadruk te leggen op het Vlaams regeerakkoord dat stelt dat het OCMW uitgebouwd wordt tot Sociaal Huis. Het moet duidelijk zijn dat het Sociaal Huis niet iets wordt naast of bovenop het bestaande OCMW en gemeente. Het Sociaal Huis moet groeien vanuit het bestaande OCMW.
- Art. 9, §1 spreekt over een gezamenlijk aanbod van sociale dienstverlening van gemeente en OCMW. Het woord "sociale dienstverlening" is niet opgenomen in de lijst van definities. Dit begrip heeft nood aan enige verduidelijking, zoniet kan een te groot gedeelte van de gemeentelijke dienstverlening hieronder vallen. Verwijzen naar de ruime definitie van lokaal sociaal beleid in art.2 van het voorontwerp is hier niet gewenst. Er kan anders zoveel onder het Sociaal Huis vallen dat het niet realiseerbaar wordt (bijv. werkgelegenheid, huisvesting, preventie)! Het gaat hier ons inziens om de publieksgerichte functies, met name de individuele sociale dienstverlening.
- Het moet duidelijk zijn dat elke gemeente minimum één sociaal huis moet hebben, maar dat het er ook meer kunnen zijn (decentralisatie) in een gemeente.
- Dat de geïntegreerde dienstverlening "op dezelfde locatie" moet zijn, lijkt ons goed daar waar het gezien de lokale omstandigheden kan, maar investeren in bakstenen zonder meer, mag toch niet de boodschap zijn. Geïntegreerde dienstverlening kan ook anders uitgewerkt worden. Om die reden wensen wij het woord "liefst" op dezelfde locatie toegevoegd te zien in art. 9, §1.
- De VVSG wenst geen kwaliteitslabel onder de Sociale Huizen zoals art. 10 wil invoeren. Elke dienstverlening waar ook in Vlaanderen moet een goede kwaliteit hebben, en het toekennen van een label zou een onderscheid maken tussen gemeenten met én zonder label. Dit is niet gewenst. In ondergeschikte orde: in art. 10, §2 wordt opgenomen dat de Vlaamse regering kwaliteitsvoorwaarden kan bepalen en een procedure om het kwaliteitslabel toe te kennen. In art. 16 staat dan dat de regering dit alles ontwikkelt na overleg met lokale besturen en lokale actoren. Aangezien de lokale actoren niet mee het Sociaal Huis uitmaken, hoeven zij ook niet mee te bepalen aan welke kwaliteitsvoorwaarden dit Sociaal Huis moet voldoen.

Hoofdstuk V. Samenwerking

- Dit hoofdstuk zou moeten beginnen met een meer algemene visie over het waarom en het belang van samenwerken met en tussen de "erkende voorzieningen", net zoals hoofdstuk III en IV ook met een meer algemene doelstelling starten.
- Het verplichten van het afsluiten van een protocol tussen voorzieningen en lokaal bestuur, en dan nog een protocol waarvan het model wordt vastgelegd door de Vlaamse regering, is volledig uit de boze. Een protocol is een overeenkomst die de partijen uit vrije wilsbeschikking ondertekenen of niet ondertekenen. In deze bepaling wordt geen marge meer aan het lokaal bestuur gegeven, noch aan de lokale actoren, maar wil Vlaanderen haar beleid opdringen. Dit getuigt niet van respect voor de lokale autonomie. Een machtiging naar de Vlaamse regering is hier ontoelaatbaar!
- Het verplichten van een protocol tussen erkende voorzieningen onderling wordt hier vernoemd, zonder dat uitgelegd wordt wat hier de bedoeling van is. De memorie van toelichting zegt hier amper iets over. Samenwerking tussen private actoren wordt niet vernoemd als een pijler van het voorontwerp van decreet, waarom het hier dan plots invoegen?

- Uiteraard mag samenwerking positief gestimuleerd worden door Vlaanderen. Ook het afsluiten van een protocol, als één van de veruitwendigingen van samenwerking, kan gestimuleerd worden, maar niet opgelegd.

Hoofdstuk VI. Ondersteuning

- Waar in de drie grote pijlers van het decreet enkel de lokale besturen aangesproken worden en taken opgelegd krijgen, blijkt dat in het hoofdstuk "ondersteuning" wel de private sector ondersteund kan worden. Wij vinden dat de beperkte middelen moeten dienen om de lokale besturen te ondersteunen in het uitvoeren van dit decreet! Het is vreemd dat "erkende voorzieningen" in het kader van dit decreet middelen zouden kunnen krijgen (art.12 en 13), daar waar voor de rest in dit decreet enkel het lokaal bestuur aangesproken wordt. Conform de interne logica van het decreet kan enkel het lokaal bestuur ondersteund worden, want enkel zij moeten activiteiten uitvoeren conform de bepalingen van het decreet.

Hoofdstuk VII. Slotbepalingen en overgangsmaatregelen

- Grotendeels besproken in de vorige hoofdstukken. Een extra opmerking: in de memorie van toelichting staat bij artikel 15 dat de Vlaamse regering gemachtigd wordt om procedureregels van erkenning en intrekking van organisaties aan te passen aan de bepalingen van het decreet. Het is onduidelijk welke bepalingen men bedoelt. Het kan enkel gaan om artikel 4 en 11 van het decreet. Hier past weer de opmerking gemaakt in het algemeen gedeelte. Als men in dit decreet ook de verhouding met de private sector wil regelen, moet dit decreet veel grondiger aangepast worden.

14 november 2002

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.592/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 december 2002 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het lokaal sociaal beleid", heeft op 1 april 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet is opgevat als een kaderdecreet ter bevordering van het "lokaal sociaal beleid", d.i. het lokaal beleid dat erop gericht is elke burger toegang te verlenen tot de economische, sociale en culturele rechten, gewaarborgd bij de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet.

Het ontwerp beoogt aldus een regeling van de acties van het "lokaal bestuur" (de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) en van de "lokale actoren" (alle overheden, ook de niet-lokale, en particuliere organisaties).

2. Het ontwerp voorziet in de verplichting voor de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad om voor elke periode van zes jaar een gemeenschappelijk lokaal sociaal beleidsplan goed te keuren (artikelen 3 en 4), en in een coördinerende rol van het lokaal bestuur ten aanzien van het lokaal sociaal beleid (artikelen 5 en 6).

Het lokaal bestuur dient de dienstverlening in het kader van het lokaal sociaal beleid op een geïntegreerde manier te organiseren, via een Sociaal Huis (artikelen 7 tot 10).

Het ontwerp voorziet in een machtiging van de Vlaamse regering om erkende voorzieningen onderling, of erkende voorzieningen en het lokaal bestuur, tot samenwerking te verplichten. Die samenwerking zou dan geregeld moeten worden in een protocol tussen de betrokken actoren (artikel 11).

Er wordt voorts voorzien in een financiële ondersteuning van de lokale besturen en erkende voorzieningen (artikelen 12 tot 14).

Ten slotte wordt de Vlaamse regering opgedragen om de bepalingen van het ontworpen decreet nader uit te werken in de sectorale regelgeving. De regering wordt ook gemachtigd om bestaande decreten in overeenstemming te brengen met het ontworpen decreet, onder voorbehoud van bekrachtiging van de desbetreffende besluiten door de decreetgever (artikel 15).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

3. Het ontwerp beoogt het bevorderen van een geïntegreerd lokaal sociaal beleid. Het voorziet daarbij in een regeling van aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van zowel de gemeenschappen (onderwijs, cultuur, welzijn, ...) als de gewesten (werkgelegenheid, huisvesting, ...).

De vraag rijst of het ontworpen decreet toepassing kan vinden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, kan de decreetgever niet regelend optreden ten aanzien van het bedoelde gebied.

Wat de aangelegenheden betreft die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, moet een verder onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, de onderwijsaangelegenheden en de culturele aangelegenheden, en anderzijds, de persoonsgebonden aangelegenheden. Inzake onderwijs en cultuur kan de decreetgever in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun "activiteiten" geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 127, § 2, van de Grondwet); inzake persoonsgebonden aangelegenheden kan de decreetgever in dat gebied optreden ten aanzien van instellingen die wegens hun "organisatie" geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren (artikel 128, § 2, van de Grondwet). Of de verplichtingen opgenomen in een decreet, verband houdend met onderwijsaangelegenheden en culturele aangelegenheden, opgelegd kunnen worden aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hangt af van de mate waarin die instellingen zelf, met inachtneming van de op hen toepasselijke regels inzake het gebruik der talen, "activiteiten" ontwikkelen die uitsluitend op de Vlaamse Gemeenschap gericht zijn; de decreetgever kan die instellingen niet tot dergelijke activiteiten verplichten. Bepalingen in verband met persoonsgebonden aangelegenheden kunnen nooit aan Brusselse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn worden opgelegd, nu die instellingen, gelet op hun "organisatie" en met name op het verplicht tweetalig karakter ervan, niet geacht kunnen worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren.

De gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn de actoren die moeten instaan voor het lokaal sociaal beleid. Nu aan die actoren in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad geen verplichtingen opgelegd kunnen worden, kan de ontworpen regelgeving niet voor dat gebied gelden ⁽¹⁾. In de nota aan de Vlaamse regering wordt dan ook terecht opgemerkt dat het ontwerp geen luik betreffende Brussel omvat ⁽²⁾.

Het verdient aanbeveling om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat het niet van toepassing is op de gemeenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

4. Volledigheidshalve weze nog opgemerkt dat, als het ontworpen decreet niet van toepassing is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, de Vlaamse regering ook geen rechtsgrond kan vinden in artikel 15 om in de aangepaste sectorale regelgeving specifieke regels voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad op te nemen. Uitvoeringsmaatregelen die specifiek voor Brussel gelden, zullen m.a.w. een rechtsgrond moeten vinden in de sectorale decreten zelf.

ALGEMENE OPMERKING

5. Verscheidene artikelen van het ontwerp bevatten een indeling in paragrafen, die evenwel niet altijd verantwoord is. Als elke paragraaf slechts uit één lid bestaat, is er in beginsel geen reden om de indeling in paragrafen te behouden.

⁽¹⁾ Die conclusie zou anders zijn, althans wat de gemeenschapsaangelegenheden betreft, indien de decreetgever de Vlaamse Gemeenschapscommissie bij de uitvoering van zijn beleid zou betrekken. Dit blijkt echter niet de optie te zijn die door de stellers van het ontwerp is gekozen.

⁽²⁾ Uit de beslissing van de Vlaamse regering van 13 december 2002 blijkt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, ermee gelast werd alsnog "een onderzoek door te voeren naar de toepasbaarheid van het decreet in Brussel".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In 1° wordt een definitie gegeven van het begrip "lokaal sociaal beleid". In die definitie wordt melding gemaakt van "het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3 van de Grondwet, en de toegang tot die rechten, zoals vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet".

Het is niet nodig in die definitie te verwijzen naar het discriminatieverbod bedoeld in artikel 11 van de Grondwet, als reeds melding gemaakt wordt van de toegang van "elke" burger tot de economische, sociale en culturele rechten. Het volstaat te schrijven : "het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten (grondrechten ?) erkend bij de artikelen 23 en 24, § 3, van de Grondwet".

7. In 5° is sprake van een organisatie "die werkzaam is in een sector als bedoeld in 3°".

De bepaling sub 3° heeft het echter niet over sectoren ⁽³⁾. Het is dan ook niet duidelijk wat met 5° bedoeld wordt.

Overigens zou overwogen kunnen worden om in het ontwerp een definitie van het begrip "sector" op te nemen.

8. In de definitie van "sectorale regelgeving", in 6°, ontbreekt elke verwijzing naar de sectoren. Het zou beter zijn om te bepalen : "de door de Vlaamse Gemeenschap per sector bij decreet en bij besluiten vastgestelde ...".

⁽³⁾ In artikel 2, 4°, wordt het begrip "beleidsdomein" gedefinieerd. Het zou kunnen dat in 5° naar dat begrip verwezen moet worden.

Artikel 3

9. Uit artikel 16 van het ontwerp blijkt dat de Vlaamse regering niet eenvoudig gemachtigd wordt om een model van lokaal sociaal beleidsplan, als bedoeld in artikel 3, § 4 (niet : artikel 3, § 3), vast te stellen, maar dat haar wordt opgedragen om dat te doen. Artikel 3, § 4, dient dan ook te worden geredigeerd als volgt :

"§ 4. De Vlaams regering bepaalt het model van het lokaal sociaal beleidsplan."

Artikel 5

10. Volgens dit artikel is het lokaal sociaal beleid "gericht op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen".

In de memorie van toelichting wordt i.v.m. die bepaling gesteld dat ze de doelstellingen aangeeft die het lokaal bestuur bij zijn coördinerende rol dient na te streven.

De bepaling is evenwel in zo ruime bewoordingen gesteld, dat het voor de lokale besturen niet duidelijk is welke verplichtingen op hen rusten. De bepaling zou ofwel geconcretiseerd moeten worden, ofwel uit het ontwerp weggelaten moeten worden.

Artikel 6

11. Artikel 6 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"Art. 6. Met het oog op het bereiken van de doelstellingen omschreven in artikel 5 ⁽⁴⁾, coördineert het lokaal bestuur de uitvoering van het lokaal sociaal beleid.

⁽⁴⁾ Onder voorbehoud van opmerking 10. Eventueel moet dit zinsdeel dus weggelaten worden.

De coördinatie wordt gerealiseerd door netwerking. De Vlaamse regering kan in dit verband nadere regels vaststellen.

De Vlaamse regering kan bepalen dat de coördinatie ook op andere wijzen gerealiseerd kan worden."

Artikel 9

12. Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, kan er in elke gemeente slechts op één plaats een Sociaal Huis komen. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet wenselijk is om te voorzien in de mogelijkheid, o.m. voor grote gemeenten, om op verscheidene plaatsen een Sociaal Huis op te richten.

In elk geval dienen, gelet op de definitie van artikel 2, 2°, de woorden "de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" vervangen te worden door "het lokaal bestuur".

Een mogelijke redactie van paragraaf 1, als een ongenummerd eerste lid, zou dan kunnen zijn :

"Het Sociaal Huis biedt, via een gezamenlijk loket, de sociale dienstverlening van het lokaal bestuur op een geïntegreerde wijze aan."

Artikel 10

13. Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, lijkt de Vlaamse regering over een discretionaire bevoegdheid te beschikken om het kwaliteitslabel toe te kennen, ook als het Sociaal Huis aan alle voorwaarden voldoet. Zulke regeling staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel.

Paragraaf 1 zou beter geredigeerd worden als een ongenummerd eerste lid, luidend als volgt :

"De Vlaamse regering kan aan een Sociaal Huis een kwaliteitslabel toekennen."

Artikel 12

14. In dit artikel is sprake van de "ondersteuning" van lokale besturen en erkende voorzieningen.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het in feite niet enkel gaat om het toekennen van subsidies. In dat geval kan beter die term gebruikt worden, ook in het opschrift van hoofdstuk VI en in artikel 13, § 1.

Artikel 14

15. Volgens dit artikel "(voorziet) de Vlaamse regering ... binnen de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de nodige middelen om de opdrachten vermeld in (de artikelen) 12 en 13 te realiseren".

Het spreekt vanzelf dat de Vlaamse regering, voor de uitvoering van de opdrachten die haar en haar diensten zijn toevertrouwd, in de nodige middelen zal moeten voorzien. Het is overbodig hieraan te herinneren in een normatieve tekst. Overigens komt het aan het Vlaams Parlement toe om, ter gelegenheid van de bespreking van de begroting, na te gaan of wel in voldoende middelen wordt voorzien.

Artikel 14 kan dus beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 15

16. Bij paragraaf 2 wordt de Vlaamse regering "gemachtigd de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet, waarna dit door het Vlaams Parlement wordt bekrachtigd".

Die regeling is kennelijk geïnspireerd door die van artikel 7, § 1, vierde lid, van het decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen. Nu de machtiging aan de Vlaamse regering beperkt is tot het enkele aanpassen van de bedoelde decreten aan de bepalingen van het ontworpen decreet, en nu voorzien wordt in een bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse regering door de decreetgever, kan de ontworpen werkwijze aanvaard worden. Wel zou een (korte) termijn bepaald moeten worden, waarbinnen de bedoelde besluiten bekrachtigd moeten worden.

Rekening houdend met het voorgaande, kan paragraaf 2, als een ongenummerd tweede lid, geredigeerd worden als volgt :

"De Vlaamse regering wordt gemachtigd om de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet. De daartoe strekkende besluiten dienen binnen een termijn van ... bij decreet bekrachtigd te worden. Bij gebreke van bekrachtiging binnen die termijn verliezen die besluiten hun gelding, met terugwerkende kracht tot de datum van hun inwerkingtreding."

Artikel 16

17. Bij dit artikel wordt aan de Vlaamse regering opgedragen om binnen een jaar na de inwerkingtreding van het ontworpen decreet de concrete invulling m.b.t. de artikelen 3, § 3 (lees : 3, § 4), en 10, § 2, te regelen.

Aldus wordt de Vlaamse regering verplicht om binnen die termijn maatregelen te nemen i.v.m. het model van lokaal sociaal beleidsplan (artikel 3, § 4) en i.v.m. het kwaliteitslabel (artikel 10, § 2).

De Raad van State meent de aandacht te moeten vestigen op het risico dat met het bepalen van een vervalt termijn gecreëerd wordt. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet beter is om artikel 16 uit het ontwerp weg te laten. Dit zou dan natuurlijk niet wegnemen dat de Vlaamse regering zich tegenover het Vlaams Parlement zou kunnen engageren om binnen het jaar de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen.

Indien de stellers van het ontwerp de termijn in het ontwerp willen behouden, dient in artikel 16 geschreven te worden : "De Vlaamse regering regelt binnen een jaar ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR



Advies 2-2003

Voorontwerp van decreet betreffende het
LOKAAL SOCIAAL BELEID

14 mei 2003

INHOUD

	Blz.
0. Inhoudstafel	76
1. Inleiding	77
2. Algemene bedenkingen	78
2.1. Opportuniteit van een decreet betreffende het lokaal sociaal beleid	78
2.1.1. Bestuurlijke trends	78
2.1.2. Een decreet over het lokaal sociaal beleid biedt kansen	79
2.2. Kritische bedenkingen op hoofdlijnen	79
2.2.1. Vaag decreet	80
2.2.2. Lokaal sociaal beleid : inclusief en integraal	81
2.2.3. Relatie gemeente-OCMW prioritair	82
2.2.4. Onduidelijke positie lokale actoren	84
2.2.5. Schaalproblematiek	84
3. Specifieke opmerkingen	86
3.1. Algemene bepalingen en definities	86
3.2. Planning	87
3.3. Coördinatie	88
3.4. Sociaal Huis	90
3.5. Samenwerking	93
3.6. Ondersteuning	93
4. Conclusie	95
5. Bijlage : Juridische bedenkingen	98

1. INLEIDING

Op 19 juli 2002 keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid goed en vroeg zij de SERV om haar advies. De Hoge Raad ontving op 31 oktober 2002 van Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Mieke Vogels, een vraag om advies over hetzelfde ontwerpdecreet. Dit advies werd gevraagd met het oog op de parlementaire besprekingen. De Hoge Raad kwam bijeen op 26 februari, 12 maart, 2 april en 7 mei 2003 om het advies te bespreken.

In dit advies wordt geregeld verwezen naar het advies 2-2002 van de Hoge Raad over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW. In dat advies werd de hoop uitgedrukt dat het toen op stapel staande voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid een eerste stap zou zijn om een aantal elementen van het advies te realiseren. Vooral de advisering voor een noodzakelijke bijsturing van de relatie tussen gemeente en OCMW op korte termijn komt aan bod omdat die gerealiseerd kan worden zonder aanpassing van de organieke regelgeving (en dus eventueel binnen een decreet lokaal sociaal beleid). Het voorontwerp wordt dus in de eerste plaats getoetst aan de beginselen die de Hoge Raad zelf naar voor heeft geschoven in zijn advies over de relatie tussen gemeente en OCMW.

Voor de totstandkoming van dit advies ontving de Hoge Raad een inbreng van de uitvoerders van het onderzoek 'Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW' (Koen Verhoest en Bram Verschuere van het Instituut voor de Overheid). Te beklemtonen valt dat in dit advies enkel de Raad verantwoordelijk is voor de verwerking van hun inbreng. De Raad wenst hen te danken voor hun bijdrage.

In een eerste deel komen de meer algemene bedenkingen aan bod. De specifieke bemerkingen worden hoofdstuk per hoofdstuk behandeld in deel 2. Enkele juridische bedenkingen (niet limitatief) worden gebundeld in een bijlage.

2. ALGEMENE BEDENKINGEN

De Hoge Raad erkent dat een decreet op het lokaal sociaal beleid, mits in acht name van een aantal voorwaarden, een niet onbelangrijke meerwaarde kan hebben. Toch kunnen er ook fundamentele bedenkingen op de hoofdlijnen worden geformuleerd.

2.1. Opportunititeit van een decreet betreffende het lokaal sociaal beleid

2.1.1. Bestuurlijke trends

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid wenst een decretale impuls te geven aan de bestaande lokale dynamiek in het lokaal sociaal veld dat in volle evolutie is. De Hoge Raad wees reeds in zijn advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW op deze evolutie. Die analyse van het lokaal sociaal veld wordt overgenomen in het voorontwerp. Belangrijkste elementen daarbij zijn de erkenning dat het takenpakket voor lokale besturen in het sociaal beleid een enorme groei heeft gekend, met als gevolgen de groeiende aandacht voor een beleidsbenadering van het sociale en de geleidelijke evolutie naar een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid (OCMW én gemeente). Daarnaast wordt ook de rol van derde actoren in het lokaal sociaal beleid erkend. Lokale besturen leveren momenteel inspanningen om op deze evolutie in te spelen, en velen slagen daar ook in. De Hoge Raad steunt de doelstelling van dit decreet om de dynamiek die daarbij tot stand komt te honoreren en verder te stimuleren.

Dit voorontwerp moet eveneens bekeken worden in de globale bestuurlijke evolutie in Vlaanderen. Het voorontwerp van gemeentedecreet¹ levert instrumenten om het lokale beleid te plannen op lange termijn. Een lokaal sociaal beleidsplan zou een belangrijk onderdeel kunnen worden van het algemeen lokaal beleidsplan. Daarnaast wordt in het kerntakendebat o.a. de focus gelegd op de responsabilisering van de rechtstreeks verkozen besturen en op het belang van het lokale niveau als burgernabij bestuur. Het voorliggende ontwerp speelt voor een deel in op al deze aspecten.

Tenslotte past dit decreet binnen de algemene opvatting dat sociaal beleid in de eerste plaats een kerntaak is van de overheid. De Hoge Raad steunt ten volle deze opvatting. Dit betekent evenwel niet dat de Hoge Raad het privé-initiatief in deze sector niet als bijzonder waardevol zou aanzien. Integendeel.

¹ De Hoge Raad bracht reeds advies uit over het voorontwerp van gemeentedecreet (advies 4-2002).

2.1.2. Een decreet over het lokaal sociaal beleid biedt kansen

Het voorontwerp van decreet probeert dus aan te sluiten bij een aantal bestuurlijke evoluties en opvattingen in Vlaanderen. Het antwoord op de vraag of een decreet op het lokaal sociaal beleid dus nodig is, is volgens de Raad positief. Enkel moet een dergelijk decreet daarbij volgens de Raad aan vier voorwaarden voldoen om een duidelijke meerwaarde te bieden op het bestaande instrumentarium.

1. De lokale besturen moeten instrumenten aangeboden krijgen om de regie-functie op te nemen in het lokaal sociaal veld. Enkel op die manier kan de wildgroei aan private initiatieven die elk een rechtstreekse subsidiëring ontvangen gestopt worden. Die wildgroei zorgt er soms voor dat lokale besturen plots geconfronteerd worden met private initiatieven die reeds in een vergevorderd stadium van de subsidieaanvraag zitten en die op die manier de lokale besturen voor voldongen feiten plaatsen (zie punt 3.3 - coördinatie).
2. Een decreet betreffende het lokaal sociaal beleid moet zorgen voor een vermindering van de sectorale planverplichtingen voor lokale besturen. Daartegenover moet dan één integraal en inclusief lokaal sociaal beleidsplan worden geplaatst dat een omvattend beeld geeft en die aspecten van de momenteel bestaande plannen moet bevatten (zie punt 3.2 - planning).
3. De eindverantwoordelijkheid voor het globaal strategisch plan moet op éénduidige wijze toegewezen worden aan één daarvoor aanspreekbaar bestuur dat democratisch voldoende gelegitimeerd is, namelijk de gemeenteraad. Het opstarten van een omvattend planningsproces kan daarbij zorgen voor het blijvend stimuleren of zelfs verder uitbouwen van de goede praktijk van overleg en gezamenlijke planning tussen gemeente en OCMW die vanuit het SIF-decreet is gegroeid (zie punt 2.2.3 - relatie gemeente-OCMW prioritair).
4. Er moeten, afhankelijk van de plaatselijke situatie, afspraken gemaakt worden over wie welke taken op zich zal nemen ter uitvoering van het lokaal sociaal beleidsplan. Die betere afstemming moet resulteren in een optimalisering en vereenvoudiging van de eerstelijns dienstverlening naar de burger toe. Het voorontwerp moet hiertoe stimulansen en instrumenten aanbieden, waarbij het Sociaal Huis als één van de mogelijke instrumenten kan dienen, maar zeker niet als het enige (zie punt 3.4 - Sociaal Huis).

2.2. Kritische bedenkingen op hoofdlijnen

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid raakt elk van bovenstaande punten aan, maar biedt volgens de Raad onvoldoende garantie op concrete realisatie van die voorwaarden. Dit komt omdat de tekst op verschillende punten niet het niveau van een beleidsnota of intentieverklaring overstijgt. Het voorontwerp verzandt door het te algemene

karakter en de vele onduidelijkheden. Teveel hangt af van hoe de doelstellingen van het decreet worden ingevuld door de Vlaamse regering.

De algemene bedenkingen worden hieronder verder toegelicht. In het derde deel worden de specifieke punten van het voorontwerp becommentarieerd. In de conclusie wordt teruggegrepen naar de vier voorwaarden voor een goed decreet betreffende het lokaal sociaal beleid en worden de belangrijkste opmerkingen over de uitwerking in het voorontwerp van die voorwaarden op een rijtje geplaatst.

2.2.1. Vaag decreet

Dit decreet wenst een proces op gang te brengen om het ganse lokaal sociaal veld op elkaar af te stemmen, maar duidt niet aan hoe dat zal geoperationaliseerd worden. Zoals gesteld in punt 2.1 zijn de doelstellingen voor een groot deel het waard om na te streven. Toch blijft de noodzakelijke meerwaarde van dit decreet (zie punt 2.1.2) onduidelijk voor de Hoge Raad omdat de tekst niet het principiële niveau overstijgt.

In het kader van de algemene doelstelling van de Vlaamse regering om te dereguleren is er dus volgens de Raad nood aan een duidelijke omschrijving van de meerwaarde die de voorliggende tekst kan bieden voor het bestaande instrumentarium. Dit wordt momenteel onvoldoende duidelijk in de verf gezet in het voorontwerp en in de memorie.

Daarbij moet alleszins aangegeven worden waarom bepaalde van de naar voor geschoven doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande OCMW-regelgeving. Die is recent (bij decreet van 5 juli 2002) nog aangepast om een betere samenwerking tussen gemeente en OCMW te stimuleren. Er is volgens de Raad dus zeker behoefte om in de memorie van toelichting een korte evaluatie te maken van de concrete werking in het veld van die nieuw geïntroduceerde instrumenten: de invoering van een protocol bij de meerjarenplanning dat de taakafspraken en samenwerking tussen OCMW en gemeente vastlegt, en de verplichting om het meerjarenplan van het OCMW steeds ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad.

Tenslotte bestaat het gevaar dat door dit vage decreet veel wordt gedelegeerd naar de Vlaamse regering en dat deze een wel zeer ruime vrijheid krijgt om de verdere evolutie van het decreet uit te tekenen. Op vele punten kan de Hoge Raad dus geen definitief oordeel vellen. In dit advies wordt dan ook vooral gewezen op de mogelijke gevaren en valkuilen bij de verdere operationalisering.

2.2.2. Lokaal sociaal beleid: inclusief en integraal

Een tweede hoofdbedenking is dat dit decreet volgens de Hoge Raad ook inhoudelijk veel vragen oproept. Dit vindt zijn oorsprong in het uitgangspunt van de Vlaamse regering. In het voorontwerp wordt namelijk uitgegaan van een grondrechtensvisie op het lokaal sociaal beleid.

"Aldus omvat dat beleid het geheel van de beleidsbepaling en acties van het lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten vastgelegd in de artikelen 23 en 24, §3 van de Grondwet, en de toegang tot die rechten zoals vastgelegd in artikel 11 van de Grondwet. (...) Dit uitgangspunt brengt mee dat het lokaal sociaal beleid niet alleen de acties omvat die gericht zijn op sociale dienst- en hulpverlening (het zogenaamde "klassieke" welzijns- en gezondheidsbeleid via publieke en private voorzieningen), maar ook betrekking heeft op kwetsbare groepen in andere beleidsdomeinen, zoals huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs, cultuur en minderheden. Aldus wordt een lokaal sociaal beleid gekenmerkt door integraliteit en inclusiviteit." (memorie van toelichting, punt 1.1)

De Hoge Raad is akkoord met de grondrechtensvisie op het lokaal sociaal beleid (ruime taakopvatting)², maar wil wijzen op een aantal gevolgen waar in dit kaderdecreet geen rekening mee werd gehouden. Het betekent namelijk concreet dat lokaal sociaal beleid voor een deel meer is dan wat het OCMW momenteel doet (en zelfs meer is dan wat het gemeentebestuur momenteel doet). Toch bepaalt het decreet dat zowel gemeente als OCMW het lokaal sociaal beleidsplan moeten goedkeuren en dat gemeente én OCMW verantwoordelijk zijn voor het oprichten van een Sociaal Huis dat moet zorgen voor een loket- en doorverwijsfunctie binnen het lokaal sociaal beleid. Dit roept een aantal vragen op waar de Hoge Raad geen antwoord op vindt binnen dit voorontwerp van decreet:

- Indien het lokaal sociaal beleid ook aspecten bevat die niet binnen het werkveld van het OCMW vallen, maar enkel door een gemeentebestuur worden bepaald (jeugd, cultuur, onderwijs,...), is het dan ook de bedoeling dat het OCMW zich hierover moet uitspreken door middel van de goedkeuring van het lokaal sociaal beleidsplan? Of is het de bedoeling dat het OCMW evolueert naar een bestuur dat alle aspecten van het lokaal sociaal beleid omvat? En zo ja, wordt het OCMW dan niet een soort tweede gemeentebestuur?
- Betekent dit dat in de visie van de Vlaamse regering het Sociaal Huis moet uitgroeien tot een orgaan dat het volledige lokaal sociaal veld bestrijkt in haar loket- en doorverwijsfunctie? Dit zou volgens de visie van de Vlaamse regering (de grondrechtensvisie) betekenen dat een Sociaal Huis ook taken - voor zover die sociaal relevant zijn - moet opnemen in bijna alle beleidsdomeinen van het lokaal bestuur. Is dit de bedoeling? En zo ja, hoe wordt dit

² De formulering in de memorie van toelichting is eigenlijk dubbelzinnig: aan de ene kant wordt gesproken over 'toegang van elke burger' en aan de andere kant vernauwt men dit nadien terug tot 'kwetsbare groepen'. De Hoge Raad steunt dus de grondrechtensvisie van de Vlaamse regering ('elke burger'), maar niet op de wijze waarop dit werd verwoord in de memorie.

organisatorisch aangepakt en zou dit er dan niet voor zorgen dat het Sociaal Huis een superstructuur wordt, naast gemeente en OCMW? En welke rol speelt het OCMW hier dan in?

2.2.3. Relatie gemeente-OCMW prioritair

Bovenstaande onduidelijkheden versterken de Hoge Raad in zijn overtuiging dat prioritair werk moet gemaakt worden van de relatie tussen gemeente en OCMW. De analyse van de bestaande relatie tussen beide besturen uit het onderzoek 'naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW' van het Instituut voor de Overheid (Bouckaert e.a., 2002³) toont aan dat de huidige structuur vooral problemen heeft om in te spelen op de nieuwe uitdagingen in het veranderende lokaal sociaal veld. Deze nieuwe uitdagingen behelzen hoofdzakelijk de nood aan integraal en inclusief lokaal sociaal beleid (zie advies 2-2002, p. 6 en p. 8). Deze evolutie wordt door de Vlaamse regering zelf erkend en omschreven in de memorie van toelichting bij dit voorontwerp (punt 1.2 uit memorie) en wordt vertaald in het uitgangspunt van dit voorontwerp, namelijk de grondrechtentvisie (zie hiervoor). Indien de Vlaamse regering bijgevolg wil dat de 'lokale besturen' de coördinerende rol toebedeeld krijgen bij de afstemming van alle lokale actoren in het veld (waar de Hoge Raad principieel voorstander van is), dan moet eerst worden gezorgd dat deze lokale besturen onderling optimaal kunnen (samen)werken in een geëvolueerde context.

Er wordt in dit voorontwerp echter geen poging gedaan om die relatie structureel te optimaliseren. Zo wordt er nergens een keuze gemaakt over welk bestuur de eindverantwoordelijkheid draagt voor het lokaal sociaal beleid en dat daarop vervolgens democratisch kan worden afgerekend. De Hoge Raad meent dat beslissingen over doelgroepen en middelen, na beleidsvoorbereidend werk van de uitvoerders van het beleid (zowel publiek, semi-publiek als privaat), het best op een éénduidige wijze en door één daarvoor aanspreekbaar bestuur dat democratisch voldoende gelegitimeerd is, worden genomen. Enkel op die manier kan men effectief de planlasten verlagen en planbaten verhogen. In de lijn van het advies van de Hoge Raad inzake optimalisering van de verhouding gemeente-OCMW pleit de Hoge Raad bijgevolg voor de exclusieve toewijzing van de strategische beleidsbepalende rol (beslissingen over doelen en middelen, de goedkeuring van het beleidsplan, evaluatie,...) aan de gemeenteraad. Die is trouwens het best geplaatst om te zorgen voor het integraal en inclusief karakter van het lokaal sociaal beleid.

Dit betekent zeker niet dat het OCMW ook maar op enigerlei wijze buitenspel wordt gezet in het lokaal sociaal beleid. Er is volgens de Hoge Raad voor de OCMW-raad een belangrijke strategisch beleidsvoorbereidende, tactische (coördinatie: wie doet wat en hoe?) en operationele (aanbieden van dienstverlening in rechtstreeks contact met de hulpvrager) rol weggelegd voor de aspecten die vallen binnen haar werkveld. Maar, door de ruime invulling van het begrip lokaal sociaal beleid, zal het onvermijdelijk zijn dat eveneens het gemeentebestuur bepaalde beleidsvoorbereidende,

³ Bouckaert, G.; e.a.; *Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW*; studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur; 2002.

tactische en operationele taken opneemt in het lokaal sociaal beleid. Tenslotte lijkt het evident dat ook derden uit de publieke, semi-publieke of private sector die actief zijn op het grondgebied van de gemeente een input kunnen geven in het strategisch lokaal sociaal beleid en dat ze een aantal operationele taken in het lokaal sociaal veld op zich nemen⁴ (het tactische beleidsniveau - de coördinatie - blijft volgens de Raad wel een exclusieve bevoegdheid van de lokale besturen).

Voor bepaalde aspecten van lokaal sociaal beleid is de rolverdeling tussen gemeente en OCMW voor beleidsvoorbereidende, tactische en operationele taken makkelijk te maken. Zo zullen sociale maatregelen in beleidsdomeinen als onderwijs, jeugd, cultuur, mobiliteit en veiligheid logischerwijs volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Ook sociale taken die wettelijk toegewezen worden aan de gemeente (oprichting PWA, aanvraag hulp aan bejaarden, aanvraag pensioen,...) vallen uiteraard onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Andere elementen van lokaal sociaal beleid zijn dan weer duidelijk onder te brengen bij de OCMW's (leefloon, algemene begeleiding door sociale dienst, integratiecontracten voor jongeren,...).

Maar voor veel aspecten zal de rolverdeling volgens de Raad volledig afhangen van de plaatselijke situatie. Zo is in vele gemeenten het beleid inzake sociale huisvesting en de sociale tewerkstelling gegroeid vanuit het OCMW. In die gemeenten zal het OCMW dus moeten instaan voor de beleidsvoorbereiding en voor de tactische en operationele taken voor wat die materies betreft. In de andere gemeenten zal die rol weggelegd zijn voor het gemeentebestuur. Ook voor migrantenbeleid is niet eenduidig te zeggen wie welke taken opneemt. Voor deze aspecten zullen gemeente en OCMW dus zelf moeten oordelen hoe de rollen verdeeld worden. In deze context wil de Hoge Raad verwijzen naar het in 2002 ingevoerde instrument van het protocol, dat in consensus moet worden opgesteld en dat de taakafspraken en samenwerking tussen OCMW en gemeente vastlegt. Het moet vooral tot doel hebben om overlappings in de dienstverlening tegen te gaan. De Hoge Raad staat zeker positief tegenover dit instrument omdat het ten volle rekening houdt met de lokale eigenheid.

Maar zoals reeds gesteld is het finaal de taak van de gemeenteraad om de inbrengen van het OCMW, van de eigen diensten (onder de verantwoordelijkheden van de 'sectorschepenen') en van de derden te bundelen, op elkaar af te stemmen, te consolideren en te evalueren. In het kader van die redenering werd er binnen het advies 2 - 2002 over de relatie tussen gemeente en OCMW op gewezen dat gemeenten in dit scenario hun interne organisatie zullen moeten aanpassen in de richting van een betere ambtelijke onderbouw van het strategisch debat over het lokaal sociaal beleid.

Tenslotte merkt de Raad dat in dit voorontwerp geen extra instrumenten of stimulansen aan de lokale besturen geleverd worden om een doelmatige organisatie van het lokaal bestuur te realiseren. Het apart uitbouwen van twee parallelle organisaties is volgens de Raad, afhankelijk van de schaalgrootte van het lokale bestuur, niet wenselijk en vergt een hoge financiële kost. Op

⁴ In vele gemeenten nemen derden zoals het maatschappelijke opbouwwerk, het integratiewerk en de autonome Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) belangrijke taken op in het lokaal sociaal beleid.

het niveau van ondersteunende diensten (b.v. algemene administratie, personeelsdienst, technische dienst, financiële dienst, overheidsopdrachten, groendienst, aankoopbeleid en -beheer, onroerendgoedbeleid en -beheer,...) moeten meer mogelijkheden en stimulansen worden voorzien om gemeenschappelijke diensten voor gemeente en OCMW uit te bouwen. Dit is volgens de Hoge Raad een gemiste kans in dit voorontwerp.

2.2.4. Onduidelijke positie lokale actoren

De Hoge Raad betreurt in de eerste plaats het feit dat noch in het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting wordt gealludeerd op de verscheidenheid binnen de derde actoren die actief zijn in het lokaal sociaal veld. Een aanzienlijk deel van die derden zijn namelijk publieke en semi-publieke derde actoren die worden aangestuurd door de Vlaamse regering via specifieke subsidiëring. In het kader van de doelstelling om de coördinerende bevoegdheid bij de lokale besturen te leggen, moet het bijgevolg mogelijk zijn om extra instrumenten aan te bieden aan de lokale besturen opdat ze die coördinerende verantwoordelijkheid ten volle kunnen uitoefenen (zie punt 3.3 - coördinatie). Dit is niet gebeurd binnen het voorontwerp en dat is volgens de Raad een gemiste kans.

Maar ook de in het voorontwerp opgenomen regelingen betreffende de derde lokale actoren is voor de Raad onduidelijk:

- Er is geen duidelijkheid over de status van het uiteindelijke beleidsplan. Is dit een "koepelplan", een "masterplan" waaraan eventueel programmatienormen van de private sector gekoppeld worden? Of is het enkel in afgeleide orde dat de lokale actoren gevat kunnen worden door dit plan? Indien gekozen wordt om dit decreet open te trekken naar de ruime gezamenlijke verhouding tussen gemeente, OCMW én lokale actoren, dan moet het debat over de verhouding lokaal bestuur/lokale partners met open vizier met alle lokale actoren gevoerd worden.
- Tenslotte is het ook niet duidelijk of er in het Sociaal Huis ruimte is voor lokale actoren. Zo ja, op welke manier worden derden betrokken, indien dit niet het geval is, wat zal de relatie zijn tussen die derde actoren en het Sociaal Huis?

2.2.5. Schaalproblematiek

Vele zorgvraagstukken overstijgen de gemeentelijke grenzen. De Vlaamse regering speelde hierop in in haar ontwerp van decreet betreffende de indeling in zorgregio's. Dit gegeven wordt dus erkend door de Vlaamse regering. In het voorontwerp wordt echter geen rekening gehouden met de verschillende schalen waarbinnen het lokaal sociaal veld actief is, noch wordt er verwezen naar de mogelijke samenhang met het decreet over de zorgregio's (dat ondertussen is voorgelegd aan het Vlaams parlement). Er moet volgens de Hoge Raad ook binnen dit decreet verder worden

nagedacht over de coördinatie van het lokaal sociaal beleid op meer regionaal vlak. Binnen het kerntakendebat werd trouwens vastgelegd dat provincies ondersteuning kunnen bieden aan de lokale besturen voor de opmaak van het lokaal sociaal beleidsplan voor wat de regionale aspecten ervan betreft. Ook hierop werd niet ingegaan in het voorontwerp.

3. SPECIEKE OPMERKINGEN

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid is opgedeeld zes hoofdstukken:

1. Algemene bepalingen en definities
2. Planning
3. Coördinatie
4. Sociaal Huis
5. Samenwerking
6. Ondersteuning

Per hoofdstuk worden de opmerkingen geformuleerd.

3.1. Algemene bepalingen en definities

De volgende aspecten hebben volgens de Hoge Raad een betere toelichting nodig:

- Het begrip *coördinatie* moet worden omschreven in al zijn mogelijke gradaties en niet alleen het begrip "netwerking". Door het gebrek aan een goede bepaling van het begrip, is de zinsnede in artikel 6 - dat de Vlaamse regering kan uitbreiden naar 'andere vormen van coördinatie' - onduidelijk (zie punt 3.3 - coördinatie).
- De term "*sociale dienstverlening*" is niet opgenomen in de lijst van definities. Dit begrip heeft nochtans nood aan enige verduidelijking. Verwijzen naar de definitie van lokaal sociaal beleid in art. 2 van het voorontwerp is te ruim (zie punt 2.2.1. hierboven). Dit is van belang voor artikel 9, §1, waar de Vlaamse regering spreekt van een gezamenlijk aanbod van sociale dienstverlening van gemeente en OCMW in het Sociaal Huis. Een duidelijke invulling van het begrip is hier wenselijk, anders bestaat het gevaar dat er een enorme waaier aan dienstverlening (werkgelegenheid, huisvesting,...) onder het Sociaal Huis zal vallen zodat het in de praktijk niet realiseerbaar wordt. Dit duidt nogmaals op het onvoldoende doordenken van de gevolgen van de ruime interpretatie van het lokaal sociaal beleid als uitgangspunt van dit voorontwerp.
- Er moet in de aanhef van het voorontwerp ook duidelijker gesteld worden wat wordt bedoeld met 'beleidsplannen die lokale besturen en actoren in het kader van de *sectorale regelgeving* dienen op te stellen'. In artikel 4 wordt namelijk bepaald dat de relatie tussen die plannen bepaald dient te worden door de Vlaamse regering. Indien deze bepaling in de ruime zin wordt geïnterpreteerd, namelijk in de zin van het lokaal sociaal beleid als integraal en inclusief en dus betrekking hebbende op een hele waaier van beleidsdomeinen, dan gaat artikel 4 heel ver en moet een omvangrijk en gestructureerd proces opgestart worden onder de coördinatie van de

minister van Binnenlandse Aangelegenheden om alle plannen binnen de verschillende beleidsdomeinen die betrekking hebben op sociaal beleid op elkaar af te stemmen. Daarvoor zal alleszins eerst grondig studiewerk en intensief overleg nodig zijn. Er moet namelijk worden bepaald hoe de plannen het best op elkaar worden afgestemd en welke hiërarchie tussen de verschillende plannen bestaat. Dit is volgens de Hoge Raad de te nemen optie. Indien de Vlaamse regering van de lokale besturen verwacht dat ze een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid voeren en dit beleid ook moeten coördineren (zie verder, punt 3.3), dan mag dat ook verwacht worden van de Vlaamse regering.

Indien deze bepaling in de enge zin geïnterpreteerd wordt, namelijk strikt binnen het beleidsdomein Welzijn, dan is de verdere operationalisering meer overzichtelijk en gebeurt de coördinatie best door de minister bevoegd voor Welzijn. De Hoge Raad is van oordeel dat de afstemming tussen beleidsplannen 'in enge zin' eigenlijk evident is en zeker ook aangepakt moet worden, maar een loutere sectorbenadering blijft een te strikte benadering.

3.2. Planning

De Hoge Raad sprak reeds haar voorkeur uit voor een strategisch beleidsbepalende rol voor de gemeenteraad met een strategisch beleidsvoorbereidende, tactische en operationele rol voor de OCMW-raad. Concreet betekent dit dus dat de Raad voorstander is van een model waar de gemeenteraad als democratische eindverantwoordelijke het lokaal sociaal beleidsplan moet goedkeuren, en waar de OCMW-raad in het kader van haar bevoegdheden het plan moet voorbereiden en uitvoeren. In het voorliggende voorontwerp wordt de strategische beleidsbepalende rol toebedeeld zowel aan gemeente als aan OCMW. Dit kan volgens de Hoge Raad voor verwarring zorgen:

- Kan een OCMW zijn goedkeuring geven aan een plan over lokaal sociaal beleid in de ruime zin (zie bedenkingen hiervoor - punt 2.2.2)?
- Wat als één van de twee besturen niet wil meewerken?
- Met wie moet de burger afrekenen indien het lokaal sociaal beleid in hun ogen faalt?

In artikel 3, §4 wordt bepaald dat de Vlaamse regering het model van beleidsplan verder kan bepalen. De Hoge Raad hoopt dat ze daarbij voldoende ruimte laat voor de lokale autonomie en niet overbodig de administratieve procedures verzwaart. Een expliciete doelstelling van de Vlaamse regering is met name om met dit voorontwerp een vermindering van de plankosten en een verhoging van de planbaten wordt beoogd.

Ook de afstemming op en de eventuele integratie met andere beleidsplannen voor de lokale besturen moet die doelstelling bewerkstelligen. Dit is volgens de Hoge Raad een goed principe, maar ook hier blijven er een aantal onduidelijkheden en vragen op dit punt:

- Hoe ruim zal de Vlaamse regering deze doelstelling interpreteren (zie 3.1, derde streepje)?
- Welke zal de relatie zijn met de planverplichtingen die zijn ingeschreven in het voorontwerp van gemeentedecreet (met name het meerjarenplan)?

- Wat is de relatie met het meerjarenplan van het OCMW dat moet worden goedgekeurd door de gemeenteraad (decreet van 5 juli 2002)?
- Wat is de relatie tussen artikel 3, 4° (taakverdeling en werkafspraken tussen gemeente en OCMW) van het voorliggende voorontwerp en het protocol zoals dat werd ingevoerd per decreet van 5 juli 2002?

Indien de Vlaamse regering met dit decreet wenst de planverplichtingen te verminderen, dan moet volgens de Hoge Raad eerst duidelijkheid komen over bovenstaande vragen.

Uitgangspunt bij die afstemming van beleidsplannen moet volgens de Hoge Raad steeds zijn dat - in het kader van de vereiste integrale aanpak van het sociaal beleid - de strategische verantwoordelijkheid telkens gebundeld wordt bij de gemeenteraad, zodat daar de afstemming kan gebeuren met andere beleidsdomeinen die raakvlakken hebben met sociaal beleid (ruimtelijke ordening, veiligheid, mobiliteit, huisvesting, ...).

3.3. Coördinatie

De Hoge Raad is voorstander van het principe dat de lokale besturen de coördinatie (of het tactische niveau) op zich nemen voor het lokaal sociaal beleid. Zoals hierboven reeds aangegeven zal het hoofdzakelijk afhangen van de plaatselijke situatie wie (gemeente of OCMW) die coördinatie dan effectief op zich moet nemen (dit wordt bij voorkeur vastgelegd in een protocol).

Het voorontwerp licht haar keuze voor het toewijzen van de coördinatie aan de lokale besturen als volgt toe:

"Het lokaal sociaal beleid is gericht op een coherente, democratische, doelmatige en efficiënte inzet van publieke middelen. Met het oog op de realisatie van deze doelstelling neemt het lokaal bestuur vandaag reeds in de feiten via netwerking een coördinerende rol op. Met dit decreet wordt deze coördinerende rol verankerd. (...) Op deze wijze wordt het lokaal bestuur als lokaal bestuursniveau gerespecteerd en bevestigd in haar rol en krijgen ook de lokale actoren een plaats in de netwerking en erkenning van hun rol als dienst- en/of hulpverlener. Door samen te werken kunnen vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd, worden overlappingsen en hiaten in het aanbod weggewerkt en kunnen bijkomende inspanningen gedaan worden om de beoogde doelgroep(en) te bereiken, wat een meerwaarde betekent voor elke burger én een meer efficiënte en doelmatige inzet van middelen garandeert." (memorie van toelichting, p. 5 en 6)

In de OCMW-wet werd echter reeds de mogelijkheid gegeven aan de OCMW-besturen om die coördinerende rol op zich te nemen:

"Het centrum kan aan de instellingen en diensten die binnen het ambtsgebied van het centrum een sociale activiteit of specifieke activiteiten uitoefenen, voorstellen om

gezamenlijk een of meer comités in te stellen waarin het centrum en die instellingen en diensten hun werkzaamheden kunnen coördineren en overleg plegen over de individuele of collectieve behoeften en de middelen om daarin te voorzien." (artikel 62 van de OCMW-wet van 8 juli 1976).

Deze bepaling bleef evenwel in het merendeel van de gemeenten dode letter. In het voorontwerp wordt die coördinerende taak uitgebreid naar de lokale besturen (niet enkel meer OCMW-besturen) en wordt de noodzaak om deze rol op te nemen meer dwingend gesteld ("het lokaal bestuur *neemt* een coördinerende rol op" - artikel 6, § 1). Dit is volgens de Hoge Raad een duidelijke verbetering en het past binnen de algemene opvatting dat het de kerntaak is van de overheid om het sociaal beleid aan te sturen (maar niet per se om het ook praktisch te organiseren).

De lokale besturen moeten echter ook instrumenten aangeboden krijgen om de coördinerende rol op te kunnen nemen in het lokaal sociaal veld. Het invullen van deze rol als 'netwerking' is onvoldoende. Enkel door het aanreiken van meer dwingende instrumenten kan de wildgroei aan private initiatieven, die een rechtstreekse subsidiëring ontvangen, gestopt worden.

Hiervoor kan verwezen worden naar het kerntakendebat waar voor de sector Welzijn een akkoord is gesloten om op zijn minst een verplichting op te nemen om aan de lokale besturen te melden dat er een aanvraag voor rechtstreekse subsidiëring voor een bepaalde sociale voorziening op hun grondgebied is verstuurd. Zo krijgen de lokale besturen een zicht op wat er 'leeft' in het lokaal sociaal veld en kunnen ze daar ook op anticiperen. Daarnaast is overeengekomen dat er moet gewerkt worden aan de invulling van een algemene adviesbevoegdheid voor de lokale besturen bij een subsidieaanvraag voor projecten op hun grondgebied (dit kan verschillende gradaties aannemen). Wat dat laatste betreft kan ter illustratie verwezen worden naar het Ministerieel Besluit van 9 januari 2003 over de lokale dienstencentra:

"Een aanvraag tot erkenning kan slechts voldoen aan de programmatie indien ze het gemotiveerd positief advies heeft bekomen van het college van burgemeester en schepenen en van het OCMW van de gemeente waar het dienstencentrum wordt ingepland over:

- 1) de noodzaak en opportuniteit van de oprichting;*
- 2) de mate waarin dit centrum past binnen het sociaal beleid van de gemeente en bijdraagt tot de realisatie ervan;*
- 3) de bereidheid van de initiatiefnemer om zowel bij de oprichting als bij de werking van het lokaal dienstencentrum nauw samen te werken met het gemeentebestuur en het OCMW."*

Als laatste en meest verregaande stap kan dan gedacht worden aan het effectief overhevelen van een aantal belangrijke sturingsinstrumenten aan de lokale besturen, zoals de

erkeningsmodaliteiten en de daaraan verbonden financieringsmiddelen, zodat die de derden waarvan sprake maximaal op haar eigen beleid kan afstemmen.⁵

De Hoge Raad wil er tenslotte op wijzen dat indien de Vlaamse regering van de lokale besturen verwacht dat ze door samenwerking zorgen voor een efficiënte inzet van publieke middelen, dit ook kan verwacht worden van de Vlaamse regering zelf. Een geïntegreerde en inclusieve interpretatie van lokaal sociaal beleid vraagt dus zowel inspanningen van de lokale besturen als van de centrale overheid. Het kan niet dat de verschillende 'sectorministers' de lokale besturen en actoren blijven bestoken met sectorale regelgeving en planverplichtingen - zonder onderlinge afstemming of samenwerking - terwijl tegelijkertijd van de lokale besturen verwacht wordt dat ze vraag en aanbod op elkaar afstemmen. Een integraal en inclusief beleid van de lokale besturen vereist een integrale en inclusieve visie van de Vlaamse overheid op die lokale besturen. Die ontbreekt momenteel.

3.4. Sociaal Huis

De Hoge Raad is voorstander van het éénloketprincipe voor de eerstelijns dienstverlening (de front-office). Dit moet met het oog op de vereenvoudiging voor de burger een leidraad zijn binnen elke hervorming in het lokaal sociaal beleid. Die éénloketgedachte kan echter op verschillende manieren worden ingevuld. De minimale vorm is een puur informatieloket, iets verder gaat een informatieloket met doorverwijzing en de maximale vorm is de fysieke samenvoeging van de betrokken actoren in één lokaliteit. (Bouckaert e.a., p. 106).

De Vlaamse regering blijkt de piste te kiezen van de maximale invulling van de front-office. Zo stelt artikel 9, § 1 dat de realisatie van een Sociaal Huis "een geïntegreerde dienstverlening op dezelfde locatie, aangeboden via een gezamenlijk loket van de sociale dienstverlening van de gemeente en het OCMW" omvat. Daarbij wordt in het voorontwerp zelfs voorzien in kwaliteitscriteria die door de Vlaamse regering kunnen worden opgesteld en waaraan die Sociale Huizen moeten voldoen (artikel 10, §2).

Dit voorstel gaat voor de Hoge Raad te ver. Het resoluut naar voor schuiven van het concept 'Sociaal Huis' als hét instrument voor de eerstelijns dienstverlening is volgens de Raad niet de goede keuze (het kan wel eventueel één van de mogelijke instrumenten zijn). Zeker de introductie van kwaliteitscriteria duidt voor de Raad op een te sterke centrale sturing en is bijgevolg helemaal niet wenselijk. Er wordt met andere woorden in dit voorontwerp op het punt van het éénloketprincipe en de sociale dienstverlening te weinig rekening gehouden met de lokale eigenheid en autonomie.

Daarnaast wil de Hoge Raad specifiek wijzen op mogelijke ongewenste gevolgen van een dergelijke regeling. Het gevaar bestaat namelijk dat er in bepaalde gemeenten een soort

⁵ Waarbij de Vlaamse regering nog steeds een aantal minimale randvoorwaarden kan vastleggen.

'superstructuur' wordt gecreëerd die naast gemeente en OCMW zal opereren en een grote vorm van zelfstandigheid zal hebben los van de bestaande besturen (met eigen personeel? met een eigen juridisch statuut?) (zie punt 2.2.2). Op die manier is het niet ondenkbeeldig dat men in die gemeenten op middellange termijn niet meer spreekt van een bipolaire structuur (gemeente en OCMW), maar moet rekening houden met drie organisaties op lokaal niveau. Dit is voor de Hoge Raad onaanvaardbaar en in het voorontwerp ontbreken alleszins de nodige garanties om dit tegen te gaan.

In andere gemeenten die niet de middelen en energie kunnen opbrengen om ten volle een Sociaal Huis op te richten, bestaat het gevaar dat men enkel uit formaliteit het OCMW hernoemt tot Sociaal Huis, maar voor de rest niets verandert. Ook dit is volgens de Hoge Raad niet de optie die moet genomen worden.

Voor de Hoge Raad moet het unieke loket (de front-office) ten minste aan drie basisvoorwaarden voldoen:

- Het moet gemakkelijk toegankelijk zijn.
- Het moet het voorwerp zijn van gezamenlijke planning en afspraken tussen gemeente en OCMW en eventueel derden.
- Het moet burgers kunnen doorverwijzen zowel naar gemeente- als OCMW-diensten als derden die actief zijn op grondgebied van de gemeente.

In die zin kan het in bepaalde kleinere gemeenten volstaan om bijvoorbeeld een OCMW-functionaris als algemeen aanspreekpunt aan te wijzen die vervolgens ofwel de burger kan doorverwijzen naar de juiste instanties, ofwel het dossier zelf ter hand neemt en, in samenspraak met andere instantie, tracht op te lossen. In andere gemeenten bestaan er dan weer reeds goede initiatieven van geïntegreerde dienstverlening (maximale invulling) die tot stand zijn gekomen door goede afspraken tussen de betrokken actoren en die misschien niet voldoen aan wat de Vlaamse regering verstaat onder het Sociaal Huis. In Gent bijvoorbeeld levert het Welzijnsbureau reeds enkele jaren inspanningen om een geïntegreerde sociale dienstverlening aan de burger aan te bieden. Dit Welzijnsbureau valt daar onder de verantwoordelijkheid van het OCMW dat nauw samenwerkt met de diensten van de gemeente. Daar werkt dit model goed, maar in andere gemeenten is een andere constellatie misschien beter geschikt.

Daarom kan gesteld worden dat het voor de burger vooral van belang is dat er constructief en structureel wordt samengewerkt in de back-office om in functie van de vraag van de burger een geïntegreerde dienstverlening aan te bieden. Dit kan volgens de Hoge Raad worden gerealiseerd door het opzetten van een gezamenlijk planningsproces onder de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad en met als doel een goede rolverdeling tussen alle betrokken instanties (zie punt 2.2.3).

In de logica van het advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW en het streven naar een zo éénvormig mogelijke verdeling van de taken (strategisch bij de gemeenteraad, tactisch en operationeel zoveel mogelijk bij het OCMW), geeft de Hoge Raad er de voorkeur aan dat de front-office een verantwoordelijkheid wordt van het OCMW-bestuur (want dit

hoort tot het tactische beleid). Maar zoals hierboven reeds gesteld (zie punt 2.2.3) maakt de rolverdeling deel uit van de lokale autonomie en zal het afhangen van de plaatselijke dynamiek wie de ultieme verantwoordelijkheid krijgt voor de organisatie van de eerstelijns dienstverlening.

Maar de Hoge Raad wil nog verder gaan. Want door het hanteren van de grondrechtentvisie op het lokaal sociaal beleid zal het voor de burger ook niet steeds duidelijk zijn of zijn concreet probleem nu al dan niet kan ondergebracht worden binnen het brede lokaal sociaal beleid. Opnieuw: voor de burger is het vooral belangrijk dat zijn probleem wordt behandeld, of dat nu een 'sociaal' probleem is of niet. Het apart uitbouwen van een éénloket voor lokaal sociaal beleid zal dus weinig zoden aan de dijk brengen indien het blijft bestaan naast andere dienstverlening en bevestigt mogelijk ook de bestaande negatieve beeldvorming die momenteel rond een OCMW hangt. Er is nood aan een algemeen geïntegreerd lokaal loket dat de burger kan doorverwijzen naar de juiste instanties. Waarbij dus de front-office uniek en strikt lokaal ingebed is, maar waarbij de back-office - afhankelijk van de plaatselijke situatie - verspreid is over gemeente, OCMW en/of een derde actor. Voor kleinere gemeenten moet het mogelijk zijn om die back-office ook intergemeentelijk in te vullen. Voor grotere steden moet een regeling worden uitgewerkt zodat die over de mogelijkheid beschikken om de front-office op wijkniveau in te richten. Dit vereist uiteraard een grondige hervorming van de administratieve diensten en veronderstelt een structurele samenwerking met alle instanties die bezig zijn met lokaal beleid. En dit vereist vooral ook een geïntegreerde visie van de centrale overheid op de lokale besturen (zie punt 3.3).

De Hoge Raad beseft dat dit nog toekomstmuziek is voor de Vlaamse lokale besturen én voor de Vlaamse regering, maar wil ter illustratie verwijzen naar het 'Tilburgs model' om aan te tonen dat deze toekomstvisie geen utopie hoeft te zijn⁶. Daar werd de ganse gemeentelijke organisatiestructuur als het ware gekanteld waardoor de hoofdindeling niet meer geschiedt per functie of departement (burgerlijke stand, milieu,...) maar via 3 niveaus: stadszaken, wijkzaken en publiekszaken. Wie voortaan een paspoort nodig heeft, moet dus aankloppen bij de dienst Publiekszaken. Voor een bouwvergunning is de dienst Wijkzaken bevoegd. Het is niet meer de burger die van hot naar her wordt gestuurd voor het bekomen van deze vergunning. Het is de gemeentelijke ambtenaar zélf die de juiste personen contacteert en zorgt dat het dossier volledig is. Centraal staan dus de wensen en behoeften van de burgers. In Tilburg is met andere woorden de overstap reeds gemaakt van een aanbodgericht naar een vraaggericht model.

Bovenstaande bedenkingen over de passage betreffende het Sociaal Huis doen de Hoge Raad concluderen dat dit concept te weinig rekening houdt met de plaatselijke eigenheid en over het algemeen onvoldoende doordacht is.

⁶ Het Tilburgs model is maar één van de mogelijke denkpijlers voor een meer vraaggericht model. Verdere reflectie hierover dringt zich op.

3.5. Samenwerking

Zoals reeds gesteld in de algemene opmerkingen, is de positie van de lokale actoren in dit voorontwerp onduidelijk en moet volgens de Hoge Raad prioritair werk worden gemaakt van de samenwerking tussen gemeente en OCMW. Vooral het hoofdstuk over de samenwerking is in die zin problematisch. Er blijven immers nog te veel vragen onbeantwoord en open:

- Wat is de algemene visie achter dit hoofdstuk?
- Wat zal de reikwijdte van het protocol zijn: wordt dit een instrument ter stimulering van samenwerking of wordt dit een verplichtend protocol met weinig bewegingsruimte voor de lokale besturen en actoren?

3.6. Ondersteuning

Ter ondersteuning en verdere operationalisering van dit kaderdecreet is een cel Lokaal Sociaal Beleid opgericht binnen de administratie Welzijn van de Vlaamse Gemeenschap en werd een actieplan Lokaal Sociaal Beleid opgemaakt. De cel is momenteel reeds volop in werking en het actieplan wordt uitgevoerd. De Hoge Raad wil er echter op wijzen dat de acties die momenteel worden ondernomen gesteund zijn op een voorontwerp dat nog moet worden voorgelegd aan het Vlaams parlement en waar zelfs nog een advies van de Raad van State moet worden voor ontvangen. De Raad vraagt zich dus af of de Vlaamse regering zich niet aan het vergalopperen is bij de uitvoering van dit decreet en nu reeds bepaalde concepten verder uitwerkt die nog niet definitief zijn goedgekeurd. De Raad maant aan tot voorzichtigheid en wenst niet dat de lokale besturen nu reeds voor voldongen feiten worden geplaatst en dit zonder rechtsgrond.

De Hoge Raad wil er ook op wijzen dat er voldoende ondersteuning zal noodzakelijk zijn om de oprichting van een Sociaal Huis en het centrale en lokale planningsproces die de Vlaamse regering op basis van dit decreet wil opstarten effectief tot een goed einde te brengen. Die extra ondersteuning zal zowel intern (binnen de Vlaamse overheid), als extern (voor gemeente- en OCMW-besturen) noodzakelijk zijn.

- Intern zijn er momenteel ingrijpende veranderingen op til in Vlaanderen: de gemeentelijke structuren en organisatie worden aangepast via het gemeentedecreet en er is een discussie aan de gang rond de kerntaken van de verschillende beleidsniveaus. Vooral het kerntakendebat leert dat discussies tussen sectoren over eigen bevoegdheden (wat volgens de Hoge Raad noodzakelijk is voor de totstandkoming van een inclusief en integraal lokaal sociaal beleid) niet altijd even vlot verlopen en dat goed bedoelde intenties niet altijd even gemakkelijk worden omgezet in goede resultaten. Een goed procesplanning en voldoende ondersteuning is noodzakelijk. Zonder dit bestaat het gevaar dat de besprekingen over dit kaderdecreet zal verzanden in de te grote ambitie.

- Extern is ondersteuning noodzakelijk zowel op het vlak van input (het systematisch aanleveren van de nodige data), als op het vlak van capaciteit en middelen (personeel, vorming en projectmatige financiële middelen). Vooral voor kleinere besturen zal de oprichting van een Sociaal Huis zoals de Vlaamse regering die vormgeeft niet kostenneutraal zijn en wordt het gezien de bekende precaire financiële situatie van die gemeenten praktisch onmogelijk om dit zonder tussenkomst van de Vlaamse overheid te realiseren.

4. CONCLUSIE

Het voorontwerp van decreet sluit aan bij een aantal bestuurlijke evoluties en opvattingen in Vlaanderen. Het wenst in de eerste plaats een decretale impuls te geven aan de bestaande lokale dynamiek in het lokaal sociaal veld dat in volle evolutie is. De Hoge Raad steunt ten volle de doelstelling om deze dynamiek te honoreren en verder te stimuleren. Maar het voorontwerp kan eveneens bekeken worden in een ruimere bestuurlijke evolutie in Vlaanderen waar de focus wordt gelegd op de responsabilisering van de rechtstreeks verkozen besturen en op het belang van het lokale niveau als burgernabij bestuur. Tenslotte past dit decreet binnen de algemene opvatting dat sociaal beleid in de eerste plaats een kerntaak is van de overheid. De Hoge Raad steunt ten volle deze opvatting. Bij uitbreiding kan gesteld worden dat het aansturen of coördineren van het *lokaal* sociaal beleid een kerntaak is van de *lokale* besturen.

Het antwoord op de vraag of een decreet op het lokaal sociaal beleid nodig is, is volgens de Raad positief. Enkel moet een dergelijk decreet daarbij volgens de Raad aan een aantal voorwaarden voldoen om een duidelijke meerwaarde te bieden op het bestaande instrumentarium.

- Een decreet betreffende het lokaal sociaal beleid dat een ruim lokaal sociaal beleidsplan oplegt moet tegelijkertijd zorgen voor een vermindering van de sectorale planverplichtingen voor lokale besturen.
- De eindverantwoordelijkheid voor het globaal strategisch plan moet op éénduidige wijze toegewezen worden aan één daarvoor aanspreekbaar bestuur dat democratisch voldoende gelegitimeerd is. Het opstarten van een omvattend planningsproces kan daarbij zorgen voor het blijvend stimuleren of zelfs verder uitbouwen van de goede praktijk van overleg en gezamenlijke planning tussen gemeente en OCMW die vanuit het SIF-decreet is gegroeid.
- De lokale besturen moeten voldoende instrumenten aangeboden krijgen om de coördinatie van het lokaal sociaal beleid op zich te nemen.
- Er moeten, afhankelijk van de plaatselijke situatie, afspraken gemaakt worden over wie welke taken op zich zal nemen ter uitvoering van het lokaal sociaal beleidsplan. Die betere afstemming moet resulteren in een optimalisering en vereenvoudiging van de eerstelijns dienstverlening naar de burger toe.

Het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid raakt elk van bovenstaande punten aan, maar biedt volgens de Raad onvoldoende garantie op concrete realisatie van de voorwaarden. Dit komt omdat de tekst op verschillende punten niet het niveau van een beleidsnota of intentieverklaring overstijgt. Het voorontwerp verzandt door het te algemene karakter en de vele onduidelijkheden. Teveel hangt af van hoe de doelstellingen van het decreet worden ingevuld door de Vlaamse regering.

Volgende algemene bedenkingen werden over bovenstaande voorwaarden door de Hoge Raad geformuleerd:

- Belangrijkste bron van de vele inhoudelijke onduidelijkheden in het voorontwerp is de grondrechten-interpretatie van het lokaal sociaal beleid (integraal en inclusief) die een aantal gevolgen met zich meebrengt waar in de verdere concrete vormgeving van de wettekst geen rekening mee wordt gehouden. De Hoge Raad is akkoord met de nood aan een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid, maar dit uitgangspunt vereist een integrale en inclusieve visie van de Vlaamse overheid op die lokale besturen. Die ontbreekt momenteel. De Vlaamse regering bestookt de lokale besturen nog teveel met sectorale regelgeving en planverplichtingen zonder dat deze onderling op elkaar worden afgestemd. Het verplichten van het opstellen een globaal lokaal sociaal beleidsplan moet daarom volgens de Raad onvoorwaardelijk gekoppeld worden aan het verminderen van de sectorale planverplichtingen. Enkel op die manier kan de doelstelling om te dereguleren gerealiseerd worden. De Hoge Raad mist momenteel garanties daartoe in het voorontwerp.
- Daarnaast vereist een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid ook prioritair een doordachte optimalisering van de relatie tussen gemeente en OCMW. Daarbij is het vooral van belang dat de strategische beleidsbepaling (goedkeuring beleidsplan) éénduidig onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad valt, als democratisch verkozen actor. Deze noodzakelijke hervorming heeft de Vlaamse regering echter niet willen doorvoeren. De beleidsvoorbereidende, tactische en operationele taken worden dan afhankelijk van de plaatselijke situatie verdeeld over OCMW (als belangrijkste actor voor tactische en operationele sociale taken) en gemeente. Deze rolverdeling wordt bij voorkeur vastgelegd in een protocol. Tenslotte is het evident dat ook derden die actief zijn in het lokaal sociaal veld een input kunnen geven in het strategisch lokaal sociaal beleid en dat ze een aantal uitvoerende taken op zich nemen.
- De Hoge Raad is voorstander van het principe dat de lokale besturen de coördinatie (of het tactische niveau) op zich nemen voor het lokaal sociaal beleid. De lokale besturen moeten echter ook instrumenten aangeboden krijgen om die coördinerende rol op te kunnen nemen in het lokaal sociaal veld. Het invullen van deze rol als 'netwerking' is onvoldoende. Enkel door het aanreiken van meer dwingende instrumenten kan de wildgroei aan private initiatieven, die elk een rechtstreekse subsidiëring ontvangen, gestopt worden. Hiervoor kan verwezen worden naar het kerntakendebat waar voor de sector Welzijn een akkoord is gesloten om op zijn minst een verplichting op te nemen om aan de lokale besturen te melden dat er een aanvraag voor rechtstreekse subsidiëring voor een bepaalde sociale voorziening op haar grondgebied is verstuurd. Zo krijgen de lokale besturen een zicht op wat er 'leeft' in het lokaal sociaal veld en kunnen ze daar ook op anticiperen. Daarnaast is overeengekomen dat er moet gewerkt worden aan de invulling van een algemene adviesbevoegdheid voor de lokale besturen bij een subsidieaanvraag voor projecten op hun grondgebied (dit kan verschillende gradaties aannemen).
- Het voorontwerp introduceert het concept van het Sociaal Huis als hét instrument voor de operationele dienstverlening in een éénloketfunctie. Er wordt specifiek ingegaan op twee

doelstellingen van dat Sociaal Huis: het moet zorgen voor een goede info- en doorverwijsfunctie en voor een geïntegreerde dienstverlening. Die doelstellingen zijn legitiem, maar kunnen volgens de Raad ook gerealiseerd worden zonder het Sociaal Huis. Een goed doorverwijs- en informatiesysteem (de front-office) is noodzakelijk, maar zal afhankelijk van de plaatselijke situatie in iedere gemeente anders vorm moeten krijgen. Een model van bovenaf opleggen is daarvoor niet de goede oplossing.

Even belangrijk is de organisatie van een geïntegreerde dienstverlening (de back-office). Dit kan bereikt worden door een gezamenlijk planningsproces op te starten en te komen tot een goede taakverdeling (via een protocol). Daarvoor is het niet noodzakelijk dat de verschillende actoren ook fysiek bij elkaar worden geplaatst in een Sociaal Huis.

In de logica van het advies over de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW en het streven naar een zo éénvormig mogelijke verdeling van de taken (strategisch bij de gemeenteraad, tactisch en operationeel zoveel mogelijk bij het OCMW), geeft de Hoge Raad er de voorkeur aan dat de front-office een verantwoordelijkheid wordt van het OCMW-bestuur (want dit hoort tot het tactische beleid). Maar de rolverdeling maakt finaal deel uit van de lokale autonomie en het zal afhangen van de plaatselijke dynamiek wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid krijgt voor de organisatie van de eerstelijns dienstverlening.

BIDLAGE: JURIDISCHE BEDENKINGEN

- In de eerste instantie wil de Hoge Raad erop wijzen dat er nergens binnen het voorontwerp, noch binnen het ontwerp van memorie, de link wordt gelegd met de bestaande regelgeving over de OCMW's. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk hoe de voorgestelde regelgeving binnen het voorontwerp over het lokaal sociaal beleidsplan te rijmen valt met de bestaande regelgeving over het beleidsplan voor het OCMW. Ook de relatie met artikel 1 van de organieke wet op de OCMW's van 8 juli 1976 wordt niet voldoende uitgeklaard. Daarover moet in het voorontwerp of in de memorie meer duidelijkheid komen.
- In de memorie van toelichting wordt in punt 2.2.5 (p. 7) verwezen naar het gemeentefonds. Er wordt gesteld dat er daar een basisfinanciering van *minimaal* 8% voorzien is voor de OCMW's. Dit klopt echter niet. Indien tussen gemeente en OCMW overeengekomen wordt om een lager percentage naar de OCMW's door te storten, dan kan dit ook. Dit alles neemt niet weg dat de gemeenten de deficits van de OCMW-besturen dienen te dragen.
- In artikel 16 van het voorontwerp van decreet wordt verkeerdelijk verwezen naar artikel 3, §3. Dit moet artikel 3, §4 worden.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

De VLAAMSE REGERING,

Op het gezamenlijk voorstel van de leden van de Vlaamse regering;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen en definities

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Dit decreet is niet van toepassing op de gemeenten, gelegen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 3

In dit decreet wordt verstaan onder :

1° lokaal sociaal beleid : het geheel van de beleidsbepaling en acties van lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, §3, van de Grondwet ;

2° lokaal bestuur : gemeente en openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ;

3° lokale actoren: alle overheden en particuliere organisaties die lokaal acties opzetten ten behoeve van burgers van wie de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, §3, van de Grondwet in het gedrang zijn of dreigen te komen ;

4° sector : een aangelegenheid, bedoeld in artikelen 4 tot en met 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ;

5° erkende voorziening: lokale actor die door de Vlaamse Gemeenschap op basis van de sectorale regelgeving erkend is ;

6° sectorale regelgeving: de door de Vlaamse Gemeenschap per sector bij decreet en haar uitvoeringsbesluiten vastgestelde regelgeving ;

HOOFDSTUK II

Planning

Artikel 4

Het lokaal bestuur maakt één lokaal sociaal beleidsplan dat minstens de volgende elementen bevat:

1° een omgevingsanalyse ;

2° een geïntegreerde visie op het lokaal sociaal beleid ;

3° een meerjarenplan met betrekking tot de gewenste acties en inzet van lokale middelen ;

4° de taakverdeling en werkafspraken tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn met betrekking tot de uitvoering van het meerjarenplan en de coördinerende rol van het lokaal bestuur zoals omschreven in artikel 6 en artikel 7 ;

5° een beschrijving van de wijze waarop de bevolking en lokale actoren bij de voorbereiding van het beleidsplan betrokken werden en bij de uitvoering en de voortgang van het beleidsplan en van het lokaal sociaal beleid zullen betrokken worden.

Het beleidsplan wordt voor 31 december van het eerste jaar van een nieuwe legislatuur goedgekeurd en beslaat een periode van zes jaar.

Het beleidsplan wordt achtereenvolgens goedgekeurd door de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad en onmiddellijk na goedkeuring ter kennisgeving aan de Vlaamse regering bezorgd.

De Vlaamse regering bepaalt het model van het lokaal sociaal beleidsplan.

Een bijsturing van het beleid kan aanleiding geven tot een wijziging van het lokaal sociaal beleidsplan. De Vlaamse regering moet zo snel mogelijk op de hoogte worden gesteld van de wijzigingen.

Artikel 5

De Vlaamse regering bepaalt via de sectorale regelgeving de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen die lokale besturen en actoren in het kader van de sectorale regelgeving moeten opstellen.

HOOFDSTUK III

Coördinatie

Artikel 6

Het lokaal bestuur coördineert het lokaal sociaal beleid.

Artikel 7

De Vlaamse regering bepaalt in dit verband de nadere regels.

HOOFDSTUK IV

Sociaal Huis

Artikel 8

Het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening voor elke burger en een optimaal bereik van de beoogde doelgroep in het kader van het lokaal sociaal beleid zoals omschreven in artikel 3,1°.

Artikel 9

Met het oog op de doelstelling zoals omschreven in artikel 8 realiseert het lokaal bestuur een Sociaal Huis, dat minimaal een loket- en doorverwijfsfunctie heeft.

Artikel 10

De loketfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het minimaal tot stand brengen van een gezamenlijk loket dat op een geïntegreerde wijze toegang verschaft tot de sociale dienstverlening van het lokaal bestuur.

De doorverwijfsfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking met lokale actoren.

Artikel 11

De Vlaamse regering kan aan een Sociaal Huis een kwaliteitslabel toekennen.

De Vlaamse regering bepaalt de kwaliteitsvoorwaarden, met inbegrip van de minimale invulling van de sociale dienstverlening, de regels inzake het gebruik van het kwaliteitslabel en de procedure om het kwaliteitslabel toe te kennen.

HOOFDSTUK V

Samenwerking

Artikel 12

De vlaamse regering kan voor de realisatie van de bepalingen van dit decreet, het afsluiten van een protocol tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur verplichten via de sectorale regelgeving.

Dat protocol bevat de taakafspraken en samenwerking tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en het lokaal bestuur.

De Vlaamse regering kan het model van protocol bepalen.

HOOFDSTUK VI

Ondersteuning

Artikel 13

Binnen de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse regering ondersteuning verlenen aan de lokale besturen en erkende voorzieningen voor de uitvoering van activiteiten conform de bepalingen van dit decreet.

De Vlaamse regering bepaalt de nadere regels voor de ondersteuning.

Artikel 14

Binnen de beschikbare begrotingskredieten en aanvullend op de ondersteuning, zoals bepaald in artikel 13, kan de Vlaamse regering middelen aanwenden om projecten met een experimenteel of vernieuwend karakter te ondersteunen.

Die projecten kunnen worden uitgevoerd zowel door de lokale besturen als de erkende voorzieningen.

De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden voor de toekenning van deze projectsubsidies.

Artikel 15

De Vlaamse regering voorziet binnen de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in de nodige middelen om de opdrachten, vermeld in artikel 13 en 14, te realiseren.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 16

Artikel 5, artikel 7 en artikel 12 krijgen in overleg met de sector en lokale besturen concrete invulling in de sectorale regelgeving.

De Vlaamse regering wordt gemachtigd om de decretale sectorale regelgeving in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit decreet. De daartoe strekkende besluiten moeten binnen een termijn van twee jaar bij decreet bekrachtigd worden. Als ze niet bekrachtigd worden binnen die termijn verliezen die besluiten hun gelding, met terugwerkende kracht tot de datum van hun inwerkingtreding.

Artikel 17

De Vlaamse regering regelt binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit decreet, na overleg met de sectoren en lokale besturen, de concrete invulling van artikel 4, vierde lid en artikel 11, tweede lid.

Artikel 18

Artikel 9 treedt in werking op 1 januari 2007. Indien de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad hierom gezamenlijk verzoeken staat de Vlaamse regering voor artikel 9 van dit decreet aan het betrokken lokaal bestuur een uitstel toe dat niet langer kan zijn dan vijf jaar na de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 19

In afwijking van artikel 4, tweede lid, wordt het lokaal sociaal beleidsplan voor de eerste maal in 2005 voor de opmaak van de begroting van 2006 goedgekeurd en geldt voor een periode van twee jaar.

Artikel 20

De Vlaamse regering organiseert het toezicht op de naleving van de bepalingen van dit decreet.

Brussel, 20 juni 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme,*

Renaat LANDUYT

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

*De Vlaamse minister van Financiën en Begroting,
Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen
en Technologische Innovatie,*

Dirk VAN MECHELEN

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Mobiliteit,
Openbare Werken en Energie,*

Gilbert BOSSUYT

*De Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw
en Ontwikkelingssamenwerking,*

Ludo SANNEN

*De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid
en Gelijke Kansen,*

Adelheid BYTTEBIER

*De Vlaamse minister van Economie,
Buitenlands Beleid en E-government,*

Patricia CEYSENS

De Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport,

Marino KEULEN
