



Vlaams
Parlement

ingediend op **240** (2014-2015) – Nr. 1
10 februari 2015 (2014-2015)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door viceminister-president Liesbeth Homans

over de integratie van de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn in de
gemeentebesturen: inhoudelijke en
procesgerelateerde krijtlijnen



DE VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN VLAAMS MINISTER VAN
BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN
ARMOEDEBESTRIJDING

CONCEPTNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de
gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen

Inhoud

VOORAF	5
I. MISSIE VAN DE INTEGRATIE VAN HET OCMW IN DE GEMEENTE	5
II. HISTORIEK.....	6
1. Voorgeschiedenis	6
2. Het bipolaire model onder druk.....	6
III. HUIDIGE SITUATIE	8
1. Juridische omgeving	8
2. Feitelijke situatie	10
IV. VLAAMSE BELEIDSOPTIE - INTEGRATIE OCMW IN DE GEMEENTE.....	10
1. Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019:	11
2. De beleidsnota Binnenlands Bestuur:	11
3. De beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	12
4. Doelstellingen van de integratie van het OCMW in de gemeente.....	13
-- Inhoudelijk – maximaal geïntegreerd sociaal beleid.....	13
-- Politiek-democratisch – een sterkere gemeenteraad.....	13
-- Beheersmatige redenen en efficiëntie-overwegingen.....	13
-- Klantgerichtheid en drempelverlagend.....	13
5. Noodzakelijke randvoorwaarden en principes bij de integratie van het OCMW in de gemeente	14
V. ALTERNATIEVE SCENARIO'S VAN INTEGRATIE	15

VI.	INHOUDELIJKE KRIJTLIJNEN VAN HET INTEGRATIEMODEL	17
1.	Schematische voorstelling van het model	17
2.	Duiding	17
2.1.	Een bijzonder comité neemt beslissingen in individuele dossiers	17
2.2.	De gemeenteraad bepaalt het lokaal sociaal beleid	18
2.3.	Uitvoering in functie van de lokale context	18
2.4.	OCMW-verenigingen	19
2.5.	Rechtsopvolging en overgangsregelingen	19
2.6.	De private sector en lokaal sociaal beleid	20
VII.	UITWERKING VAN DE VISIE: PROCEDURELE KRIJTLIJNEN	21
1.	Juridische krijtlijnen	21
2.	Organisatorische krijtlijnen	21
VIII.	BESLISSING VAN DE VLAAMSE REGERING	22

VOORAF

Deze nota schetst de klijtlijnen waarbinnen de Vlaamse Regering de integratie van het OCMW in de gemeente wil uitwerken tot een ontwerp van decreet. Deze conceptnota zal met het oog op de verdere uitwerking en concretisering voor consultatie aan de belanghebbenden en het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

I. MISSIE VAN DE INTEGRATIE VAN HET OCMW IN DE GEMEENTE

Een goed hedendaags, sterk en efficiënt sociaal beleid ten bate van de inwoners van de gemeente is geïntegreerd in het hele gemeentelijk beleid en wordt gevoerd door een en dezelfde lokale overheid.

De Vlaamse Regering wil met de integratie van het OCMW in de gemeente een sterker geïntegreerd sociaal beleid voor de inwoners van de gemeente realiseren. Zij stelt daarbij een bestuurlijke organisatie voorop waarbij het sociaal beleid binnen de gemeente maximaal geïntegreerd en drempelverlagend is, gevoerd wordt door de democratisch verkozen gemeenteraad en nog efficiënter kan verlopen.

II. HISTORIEK

1. Voorgeschiedenis

De vandaag bestaande openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) kennen een lange voorgeschiedenis.

Na de inlijving van de Zuidelijke Nederlanden bij Frankrijk aan het einde van de achttiende eeuw verkreeg de zorg voor de armen een nieuw gezicht. De wet van 1796 ging over tot de inrichting van de Burelen van Weldadigheid (verplicht in elke gemeente en belast met de hulp aan huis, voornamelijk in natura en verzameld via collectes) en de Commissie van Burgerlijke Godshuizen (facultatief en belast met de alle vormen van institutionele dienstverlening zoals weeshuizen, bejaardentehuizen en ziekenhuizen).

Op 10 maart 1925 werd de wet op de commissies voor openbare onderstand (COO) gestemd. De commissies voor Burgerlijke Godshuizen en de Burelen van Weldadigheid werden geïntegreerd tot één (verplichte) dienst voor armenzorg in elke gemeente. De COO's waren samengesteld uit burgers die voorgedragen werden en voor 6 jaar verkozen werden door de gemeenteraadsleden (cfr de huidige vorm van onrechtstreeks verkiezen van de OCMW-raadsleden). De taak van de COO was de hulp aan behoeftigen, inclusief bejaardenzorg, hospitaalzorg voor noodlijdenden en voogdij over arme wezen en vondelingen.

De federale wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vormde een nieuwe stap in de evolutie. De COO's werden vervangen door de OCMW's en die kregen een nieuwe, uitgebreidere opdracht: niet enkel het verstrekken van onderstand maar het verzekeren van maatschappelijke dienstverlening aan wie gewoonlijk verblijft in de gemeente die het OCMW bedient. De maatschappelijke dienstverlening moet deze personen in staat stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid (artikel 1, 2 en artikel 57 OCMW-wet).

Het Vlaamse OCMW-decreet van 19 december 2008 bepaalt aanvullend, in het artikel 2, dat het OCMW beoogt “om op lokaal niveau duurzaam bij te dragen tot het welzijn van de burgers”.

De hier uiterst kort geschetste geschiedenis toont onmiskenbaar de volgende evoluties: van religieus-caritatieve initiatieven naar publieke dienstverlening; van onderstand en armoedebestrijding naar algemeen sociale dienstverlening.

2. Het bipolaire model onder druk

De wet van 8 juli 1976 verankerde het bipolaire model in het lokale (welzijns-)beleid: zowel de gemeente als het OCMW zijn publieke diensten met een eigen rechtspersoonlijkheid, eigen politieke organen, eigen opdrachten, eigen doelstellingen en een eigen administratie.

Deze structuur van het lokaal welzijnsbeleid wordt om diverse redenen al vele jaren in vraag gesteld. De nood aan bestuurlijke effectiviteit, administratieve efficiëntie en transparantie voor de burger/belanghebbende was en is daar niet vreemd aan.

De tendens naar meer samenwerking tussen gemeenten en OCMW is reeds een hele tijd bezig en wordt in de Vlaamse organieke regelgeving maximaal gestimuleerd. Het regeerakkoord van de vorige Vlaamse regering Peeters II (2009-2014) wou een stap verder gaan en bevatte een passage over de vrijwillige fusie tussen gemeente en OCMW. Dit voornemen botste evenwel op federale hinderpalen (die ook nu nog bestaan – zie verder), waardoor deze regering haar strategie wijzigde en voluit inzette op het wegwerken van decretale hinderpalen tot verdere samenwerking tussen gemeente en OCMW, die beiden aparte rechtspersoonlijkheden bleven.

De samenwerking tussen gemeente en OCMW, en dus de nuancerings bij het bipolaire model, gebeurde het afgelopen decennium op diverse vlakken. De volgende voorbeelden getuigen daarvan:

- Op beleidsmatig-politiek vlak:

De wet van 5 augustus 1992 houdende bepalingen betreffende de OCMW haalde de bindingen tussen gemeente en OCMW sterker aan door de burgemeester de mogelijkheid te bieden om de vergaderingen van de raad voor maatschappelijk welzijn bij te wonen en de bespreking/stemming van bepaalde agendapunten te verdagen (cf. huidig artikel 41 en 42 OCMW-decreet).

Gedurende de bestuursperiode 2006-2012 werd het mogelijk om de voorzitter van de OCMW-raad lid te maken van het college van burgemeester en schepenen. Sinds de huidige lokale bestuursperiode is de voorzitter van het OCMW steeds, van rechtswege schepen (artikel 44 gemeentedecreet).

Waar aanvankelijk een beperkt aantal gemeenteraadsleden lid kon zijn van de raad voor maatschappelijk welzijn, kunnen sinds de lopende bestuursperiode alle leden van deze raad lid zijn van de gemeenteraad.

- Op beheersmatig-administratief vlak:

Vooraf tijdens de vorige Vlaamse bestuursperiode, maar ook reeds daarvoor, zijn er mogelijkheden gecreëerd tot verregaande samenwerking tussen gemeente en OCMW, voornamelijk op het vlak van de ondersteunende diensten:

- o de mogelijkheid tot het afsluiten van beheersovereenkomsten tussen gemeente en OCMW over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten en het beroep doen op elkaars personeelsleden (artikel 271 gemeentedecreet);

- de verplichting dat de rechtspositieregeling van het OCMW-personeel gelijk is aan de regeling van het gemeentepersoneel voor die betrekkingen die bij beide organisaties bestaan (artikel 104 OCMW-decreet);
 - de mogelijkheid dat één secretaris/financieel beheerder zowel de gemeente als het OCMW bedient. Momenteel is dit reeds het geval voor 35 secretarissen en 84 financieel beheerders;
 - de verplichting, sinds het budgetjaar 2014, tot het gebruik van BBC als het (financieel) beleidsinstrumentarium van zowel de gemeenten als het OCMW. Vanaf 2015 is BBC ook verplichtend voor de publiekrechtelijke verzelfstandigde agentschappen van de gemeente of het OCMW. De meerjarenplanning die beide organisaties in het kader van de BBC-cyclus moeten opmaken, biedt nog meer perspectieven tot een gemeenschappelijke planningsproces.
- Op het vlak van de dienstverlening naar de burger:

Het decreet op het Lokaal Sociaal Beleid (2004) zette in op een integrale, geïntegreerde en inclusieve aanpak van het lokaal sociaal beleid waarbij de acties van zowel de gemeente als het OCMW gebundeld zouden moeten worden in een Lokaal Sociaal Beleidsplan. Het decreet verplicht de beide besturen tot taakafspraken en taakverdeling en draagt hen op het concept van het Sociaal Huis gestalte te geven.

III. HUIDIGE SITUATIE

1. Juridische omgeving

Niettegenstaande de steeds grotere samenwerking tussen gemeente en OCMW op diverse vlakken hebben beide organisaties nog steeds een eigen rechtspersoonlijkheid en bestaat vandaag, in essentie, nog steeds het zogenaamde “bipolaire model” waarin de gemeente en het OCMW los van elkaar aan lokaal sociaal beleid kunnen doen.

Deze situatie is vandaag de dag *federaal* juridisch bepaald.

Artikel 5, §1, II, 2° van de BWHI bepaalt dat “de aangelegenheden met betrekking tot de OCMW die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 van de organieke wet van 8 juli 1976” niet behoren tot de persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor de decreetgever (gemeenschap) bevoegd is.

Artikel 1 en 2 van de federale OCMW-wet van 8 juli 1976 bepalen dat eenieder het recht heeft op maatschappelijke dienstverlening, hetgeen elke persoon in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid; dat de OCMW's dit moeten verzekeren; dat de OCMW's openbare instellingen zijn met rechtspersoonlijkheid én dat iedere gemeente van het Rijk bediend wordt door een OCMW.

In artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 geeft de federale wetgever de OCMW's de opdracht het recht op maatschappelijke integratie (tewerkstelling en/of leefloon) te verzekeren.

Andere regelgeving bouwt verder op deze federale basisregels of vult ze aan.

Ten slotte is er nog, op federaal niveau, de zogenaamde pacificatiewet van 9 augustus 1988 die enkele bepalingen inlaste in de organieke wet op de OCMW's die van toepassing zijn op de faciliteitengemeenten, meer bepaald op de gemeente Voeren en de 6 gemeenten in de Vlaamse Rand rond Brussel (Kraainem, Wezenbeek Oppem, Sint Genesius Rode, Drogenbos, Linkebeek en Wemmel) en die de Vlaamse decreetgever niet kan wijzigen.

Het bovenstaande leidt tot het besluit dat de integratie van het OCMW in de gemeente en de afschaffing van de OCMW-structuur met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid een wettelijk ingrijpen van de federale overheid vereist.

Hoewel Vlaanderen sinds de 4^{de} staatshervorming (de Lambermont-akkoorden van 1993) bevoegd is voor de organieke regelgeving met betrekking tot de OCMW's, weerspiegelt het bipolair model zich nog steeds in de huidige *Vlaamse* organieke regelgeving ingevolge de bovengenoemde federale contouren.

In de eerste jaren van deze eeuw is gekozen voor aparte organieke regelgevingen voor de gemeentebesturen en de OCMW's (het gemeentedecreet van 2005 en het OCMW-decreet van 19 december 2008).

Voor de OCMW's leidde dit tot:

- een aparte politieke structuur, met een onrechtstreekse verkiezing van de OCMW-raadsleden door de gemeenteraad;
- een aparte rechtspositieregeling voor de personeelsleden die specifiek zijn voor het OCMW (en dus niet voorkomen bij de gemeente);
- aparte modellen van verzelfstandiging en samenwerking;
- een gelijke regeling met de gemeenten wat betreft de financiële en beleidsmatige instrumenten (BBC).

2. Feitelijke situatie

De feitelijke situatie is dus in essentie een bipolaire situatie:

- De dossiers individuele steunverlening, maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie, zijn wettelijk aan het OCMW toegewezen. De beslissingen worden voorbereid en uitgevoerd door OCMW-personeel en beslist door OCMW-politici (OCMW-raad en/of OCMW vast bureau en/of bijzonder comité bij de gewone procedure; de OCMW-voorzitter met ex post bekrachtiging in geval van de dringende procedure).
- Andere sociale aangelegenheden (extra legale toelagen, thuiszorg, klusjesdiensten, sensibiliseringsacties, buitenschoolse kinderopvang, residentiële zorg, subsidies, ...) worden opgenomen ofwel door het gemeentebestuur/administratie, ofwel het OCMW-bestuur/administratie;

Zoals hierboven al werd beschreven, is er de laatste jaren een toenemende samenwerking tussen gemeente en OCMW. Daarnaast hebben de OCMW's de afgelopen jaren ook samenwerking gezocht (en gevonden) met enerzijds OCMW's van andere gemeenten en anderzijds met partners uit de private of de non-profit sector. Dit leidde onder meer tot de oprichting van OCMW-verenigingen bestaande uit louter andere OCMW's (bijvoorbeeld voor de uitoefening van de schuldbemiddeling, waarvoor een zekere mate van gespecialiseerde kennis nodig is) alsook tot de oprichting van verzelfstandigde entiteiten met andere partners.

De vandaag bestaande verzelfstandigingen en samenwerkingsvormen van het OCMW worden behandeld in Titel VIII van het OCMW-decreet en hebben betrekking op OCMW-verenigingen zonder winstoogmerk (Hoofdstuk I), verenigingen van privaat recht voor de exploitatie van ziekenhuizen (Hoofdstuk II), verenigingen van privaat recht voor sociale doeleinden die geen ziekenhuis zijn (Hoofdstuk III) en verenigingen van privaat recht van woon- en zorgcentra (Hoofdstuk IV). Zo bestaan er 48 OCMW-verenigingen Hoofdstuk I (woonzorgcentra, sociale verhuurkantoren, ziekenhuizen,...), 12 Hoofdstuk II verenigingen, 27 Hoofdstuk III verenigingen en 1 hoofdstuk IV vereniging.

IV. VLAAMSE BELEIDSOPTIE - INTEGRATIE OCMW IN DE GEMEENTE

Het Vlaams regeerakkoord en de beleidsnota binnenlands bestuur situeren zich enerzijds in het verlengde van maatschappelijke en bestuurlijke evoluties die reeds langer bezig zijn maar betekenen anderzijds ook een breuk met het verleden in die zin dat definitief afscheid wordt genomen van het bipolaire model in het lokale sociale beleid door het OCMW te integreren in de gemeente.

Hiertoe gelden verscheidene redenen en objectieven die hierna worden toegelicht.

1. Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019:

We integreren de OCMW's uiterlijk tegen de start van de volgende lokale bestuursperiode volledig in de gemeentebesturen (vrijwillig voor de centrumsteden). We werken modellen uit die de gemeenten bij deze integratie kunnen hanteren (bijvoorbeeld sui generis EVA), zodat ze de taken die ze in het kader van de federale wetgeving moeten uitoefenen kunnen blijven opnemen. We garanderen alleszins de nodige waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer en een neutrale dossierbehandeling zoals die in de huidige bijstandscomités bestaat bij toekenning van maatschappelijke dienstverlening en individuele steun. We overleggen met de federale overheid om hinderpalen voor deze maximale integratie op te heffen.

2. De beleidsnota Binnenlands Bestuur:

“Uiterlijk tegen de start van de volgende lokale bestuursperiode zal ik de bestaande verhouding tussen de gemeente en het OCMW – die ongeacht een aantal recente evoluties nog steeds uitgaat van een bipolair model – wijzigen. Ik zal voorjaar 2015 modellen voorstellen waarbij het OCMW volledig geïntegreerd wordt in de gemeente en waarbij de gemeenteraad het lokaal sociaal beleid bepaalt.

Met de vertegenwoordigers van de lokale besturen en in samenwerking met de minister van Welzijn zal ik, op korte termijn, deze modellen om de OCMW's volledig te integreren in de gemeenten bekijken en nagaan hoe deze best verankerd kunnen worden in de organieke regelgeving.

De inhoud van deze modellen is in belangrijke mate afhankelijk van het ‘OCMW-beleid’ van de federale overheid en van wetgevende initiatieven die het federale beleidsniveau dienaangaande al dan niet zal ondernemen. Ik zal daarom, naast het aftoetsen van de voorgenomen integratie van gemeenten en OCMW bij de vertegenwoordigers van de lokale besturen, met de nieuwe federale regering in overleg treden op het gebied van de organisatie en financiering van de taken die de OCMW's uitvoeren op basis van de federale wetgeving.

Uiteraard zal ik erover waken dat in al de integratievoorstellen die ik doe het principe van kwalitatief hoogstaande ‘niet-gepolitiseerde’ individuele dienstverlening zoals die vandaag de dag gevrijwaard wordt in het OCMW-decreet, behouden blijft.

Voor het OCMW-personeel zal ik waar nodig een stelsel van overgangsregelingen uitwerken dat rekening houdt met de rechten die het geniet op het ogenblik van de inwerkingtreding van de integratie van het OCMW in de gemeente.

Voor de centrumsteden zal de integratie van het OCMW in de gemeente een vrijwillig karakter krijgen.

De voorstellen die ik zal formuleren zullen geen afbreuk doen aan de regelingen die voortvloeien uit de pacificatiewetgeving, (...).

Ik wil reeds in de eerste helft van 2015 een conceptnota uitwerken over de wijzigingen in de verhouding tussen de gemeente en het OCMW en deze met alle betrokken actoren bespreken, ook in het Vlaams Parlement. De decretale vertaling van de te nemen opties zal gebeuren in het kader van het Decreet Lokaal Bestuur. De inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling laat ik samenvallen met de aanvang van de eerstvolgende bestuursperiode. Hetgeen betekent dat er geen nieuwe OCMW-raden meer verkozen en geïnstalleerd zullen worden na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

3. De beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het belang van een geïntegreerd en samenhangend lokaal sociaal beleid, dat met de integratie van de OCMW's beoogd wordt, wordt sterk beklemtoond in de beleidsnota (2014-2019) van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Verschillende welzijnssectoren (zoals bijvoorbeeld kinderopvang, woonzorg, eerstelijnszorg) worden lokaal gecoördineerd en geregisseerd, en we benadrukken het belang van een integraal welzijns- en gezondheidsbeleid op de lokale schaal, via het principe van 'Health in all policies'. In de beleidsnota is ook aandacht voor de regierol van lokale besturen op het vlak van lokaal sociaal beleid:

"We erkennen de lokale besturen in hun regierol voor het voeren van een lokaal sociaal beleid in samenwerking met lokale partners (o.a. woonzorgvoorzieningen, CAW's, thuiszorgdiensten, ziekenfondsen, lokale dienstencentra, Huizen van het Kind, mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties, verenigingen waar armen het woord nemen) en met een ruime participatie van de burgers. Het verbeteren van de toegankelijkheid van sociale voorzieningen staat hierbij centraal."

"Wat de lokale besturen betreft zal het decreet lokaal sociaal beleid en de recente omzendbrief over sociaal beleid naar de lokale besturen aangepast worden. Dit is noodzakelijk in het licht van de nieuwe taakstelling en de krijtlijnen die we in deze beleidsnota uittekenen. We werken hiervoor samen met de minister voor bestuurszaken en zullen in dit kader ook actief participeren aan de commissie decentralisatie. Hierbij gaan we, onder de coördinatie van de minister van Bestuurszaken, samen met de VVSG, op korte termijn na op welke terreinen van het beleidsdomein de autonomie en de beleidsruimte van de lokale besturen kan worden verhoogd."

4. Doelstellingen van de integratie van het OCMW in de gemeente

De regering beoogt met de volledige integratie van het OCMW in de gemeente vooruitgang te boeken op vier vlakken.

- Inhoudelijk – maximaal geïntegreerd sociaal beleid

Goed lokaal sociaal beleid ten bate van de burgers is geen geïsoleerd onderdeel van het lokale beleid, maar maakt deel uit van alle aspecten van het lokaal-maatschappelijk functioneren (huisvesting, tewerkstelling, veiligheid, cultuur, integratie,). Om te kunnen komen tot een volledig geïntegreerd lokaal sociaal beleid is een blijvende institutionele verkokering tussen “armoede en welzijnsbeleid” enerzijds en andere beleidsdomeinen onwenselijk. De Vlaamse Regering wil met de integratie van het OCMW in de gemeente een sterker en volledig geïntegreerd sociaal beleid voor de inwoners van de gemeente realiseren. Vanuit de idee van een streven naar een geïntegreerde lokale sociale beleidsplanning, blijft deze planning geïntegreerd in de gemeentelijke meerjarenplanning volgens de principes van BBC.

- Politiek-democratisch – een sterkere gemeenteraad

Het is wenselijk dat de rechtstreeks verkozen gemeenteraad instaat voor de belangrijke keuzes van het lokale beleid, ook het sociaal beleid. Een enkele instantie, de verkozen gemeenteraad, staat in voor de keuzes in het sociaal beleid van een gemeente, in relatie tot de andere beleidsdomeinen. De gemeenteraad moet worden opgewaardeerd; met concurrentie tussen gemeenteraad en OCMW-raad is niemand gediend.

- Beheersmatige redenen en efficiëntie-overwegingen

Er zijn belangrijke efficiëntiewinsten te realiseren door het samengaan van de gemeentelijke en de OCMW-administraties (en niet alleen wat betreft de ondersteunende diensten zoals personeel en financiën). Het samengaan van gemeente- en OCMW-bestuur kan worden beschouwd als een belangrijke winst aan bestuurskracht. Ten slotte beschikt de gemeentelijke administratie sinds het gemeentedecreet van 2005 over een organiek kader dat belangrijke vrijheidsgraden toelaat en recht kan doen aan “eigenheden” die gepaard gaan met de publieke dienstverlening in sectoren met een grote gevoeligheid voor de persoonlijke levenssfeer en de sociaal kwetsbaren.

- Klantgerichtheid en drempelverlagend

De integratie van de gemeente en het OCMW zorgen voor meer duidelijk voor de burgers en werkt drempelverlagend. Waar het binnenstappen van een OCMW nu nog als stigmatiserend kan worden beschouwd, is dit niet meer het geval wanneer er één uniek

loket is waar de sociale dienstverlening wordt geleverd naast de andere lokale diensten. Het verlagen van drempels zorgt ervoor dat de dienstverlening van de OCMW toegankelijker wordt.

5. Noodzakelijke randvoorwaarden en principes bij de integratie van het OCMW in de gemeente

Het Vlaamse regeerakkoord is ambitieus. De Vlaamse regering wil nog deze bestuursperiode het OCMW volledig integreren in de gemeente. Het nieuwe organieke kader moet ingang vinden vanaf de nieuwe lokale bestuursperiode in 2019. Deze nieuwe organieke situatie wordt opgenomen in het op te maken “Decreet Lokaal Bestuur”.

In het regeerakkoord staan echter ook noodzakelijke randvoorwaarden die moeten vervuld zijn opdat de integratie van het OCMW gerealiseerd kan worden. Daarnaast worden er ook andere principes in beschreven die bij de integratie van het ocmw in de gemeente gevrijwaard moeten blijven.

Het gaat om volgende aangelegenheden:

- voor de realisatie van de integratie van het OCMW in de gemeente is eerst een wijziging van de federale regelgeving noodzakelijk;
- aan de (bescherming van de) bepalingen van de “pacificatie-wet” mag niet geraakt worden;
- bij de uitwerking van de Vlaamse beleidsoptie moet rekening gehouden worden met:
 - o het verzekerd zijn door de gemeente van de uitvoering van de federale basistaken, zijnde het verzekeren van het recht op maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie;
 - o de bepalingen in het regeerakkoord dat lokale besturen moeten streven naar een scheiding tussen hun actorrol en hun regierol;
 - o het behoud van de noodzakelijke waarborgen voor het respect voor de persoonlijke levenssfeer bij de verzekering van het recht op maatschappelijke dienstverlening (RMD) en het recht op maatschappelijke integratie (RMI);
 - o een neutrale dossierbehandeling zoals die in de huidige bijstandscomités bestaat bij toekenning van maatschappelijke dienstverlening en individuele steun.

Met betrekking tot de neutrale dossierbehandeling en het behoud van de noodzakelijke waarborgen voor het respect voor de persoonlijke levenssfeer bij de verzekering van het recht op maatschappelijke dienstverlening (RMD) en het recht op maatschappelijke integratie (RMI), worden concrete pistes overwogen, zoals bijvoorbeeld:

- de mogelijkheid tot opnemen van niet-gemeenteraadsleden en externe experts in de organen die over RMD- en RMI-dossier beslissen;
- de vraag naar een uitdrukkelijke motivatie wanneer er bij beslissingen over individuele steundossiers wordt afgeweken van het advies van de sociale dienst.

V. ALTERNATIEVE SCENARIO'S VAN INTEGRATIE

Om het OCMW en zijn opdrachten te integreren in de gemeente zijn er in theorie 3 mogelijke basis-scenario's:

- Scenario 1: *Integratie in de bestaande gemeentelijke organisatie*

De individuele hulpaanvragen (RMD/RMI/...) worden dan voorbereid en uitgevoerd door personeel van de gemeente en de beslissingen over die aanvragen worden dan genomen door de bestaande politieke organen van de gemeente (het college van burgemeester en schepenen in de gewone procedure en de burgemeester of gedelegeerde schepenen met bekrachtiging ex post door het college in de dringende procedure).

Al de andere aangelegenheden die heden uitgevoerd en beslist worden door de OCMW's, worden geïntegreerd in het gemeentebestuur van vandaag.

- Scenario 2: *"EVA-scenario"*

De individuele hulpaanvragen (RMD/RMI/...) worden voorbereid en uitgevoerd door het personeel van het extern verzelfstandigd agentschap (met rechtspersoonlijkheid) van de gemeente en waarbij de beslissingen over deze aanvragen genomen worden door het orgaan van het EVA (Raad van Bestuur en/of directiecomité), waarbij de samenstelling van deze organen verder moet worden bepaald.

Al de andere aangelegenheden die heden uitgevoerd en beslist worden door de OCMW's, worden geïntegreerd in het gemeentebestuur.

- Scenario 3: *"bijzonder comité-scenario"*

De individuele aanvragen (RMD/RMI/...) worden in dit scenario nog voorbereid en uitgevoerd door personeel van de gemeente maar de beslissingen worden genomen door een nieuw orgaan onder de gemeenteraad, het bijzonder comité voor de sociale dienst.

Al de andere aangelegenheden die heden uitgevoerd en beslist worden door de OCMW's, worden geïntegreerd in het gemeentebestuur.

Het *eerste scenario* brengt de meest volledige integratie van het OCMW mee en kan alle mogelijke voordelen bieden inzake éénheid van politieke aansturing en administratieve

en bestuurskundige efficiëntie. Het kan anderzijds afbreuk doen aan de eigenheden die gepaard gaan met beslissingen die een grote gevoeligheid vergen voor de persoonlijke levenssfeer. In dit scenario worden immers alle beslissingen, dus ook de beslissingen betreffende individuele maatschappelijke dienstverlening en of integratie, getroffen door de gemeentelijke organen zoals we die nu ook al kennen (gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen). Het feit dat er geen apart orgaan wordt voorzien voor de beslissingen betreffende individuele dienstverlening, maakt dat er de niet-politisering, vertrouwelijkheid en specialisatie die vereist zijn bij deze beslissingen onvoldoende kan gewaarborgd worden. Het zou bijkomend een verregaande verzwaring meebrengen van de reeds beladen agenda van het college van burgemeester en schepenen. Om die reden strookt dit scenario ook niet met de beleidsnota binnenlands bestuur die benadrukt dat “het principe van kwalitatief hoogstaande ‘niet-gepolitiseerde’ individuele dienstverlening zoals die vandaag de dag gevrijwaard wordt in het OCMW-decreet” behouden moet blijven. Het is wenselijk dat beslissingen over individuele steunverlening (RMD/RMI) anders benaderd worden dan de dagelijkse politieke beslissingen die de politieke meerderheid neemt in het college van burgemeester en schepenen.

In het tweede scenario, het “EVA-scenario” worden de OCMW’s met rechtspersoonlijkheid organiek vervangen door een andere rechtspersoon, een extern verzelfstandigd agentschap van de gemeente.

Het gaat daarbij om een EVA sui generis, dat decretaal ingebed en opgelegd wordt aan de gemeente. Dit hoeft niet noodzakelijk tegenstrijdig te zijn met de ambitie om één politieke aansturing te hebben van het gehele (sociale) beleid vanuit de gemeenteraad. De kans is echter wel groot dat die eenheid niet of slechts verwaterd tot stand komt omdat het OCMW-EVA een blijvend aparte instelling met rechtspersoonlijkheid en eigen bestuursorgaan zal zijn. In wezen wijzigt dit EVA-scenario weinig aan de huidige organieke situatie. Het autonoom OCMW met rechtspersoonlijkheid verdwijnt en wordt meteen vervangen door een andere rechtspersoon, het extern verzelfstandigd agentschap. Door de decretale grondslag van dit EVA heeft de gemeente nog steeds niet de mogelijkheid om via maatwerk één integraal lokaal sociaal beleid uit te bouwen en operationaliseren op een wijze die het best bij haar past. Het OCMW-EVA blijft een opgelegd “apart bestuur” en maakt de facto geen einde aan het bipolair model, met zijn aparte structuren (en dubbele ondersteunende diensten). Wanneer het OCMW-EVA zelf ook nog IVA’s en EVA’s kan oprichten, zoals nu bij het OCMW het geval is, komt de besluitvorming daarvan (even) ver te staan van de gemeente (als nu het geval is). Waar in het eerste scenario volwaardige integratie tussen gemeente en OCMW mét besluitvorming die dicht bij de gemeenteraad staat evident voorkomt, is dat geenszins vanzelfsprekend in zo een organiek Eva-scenario.

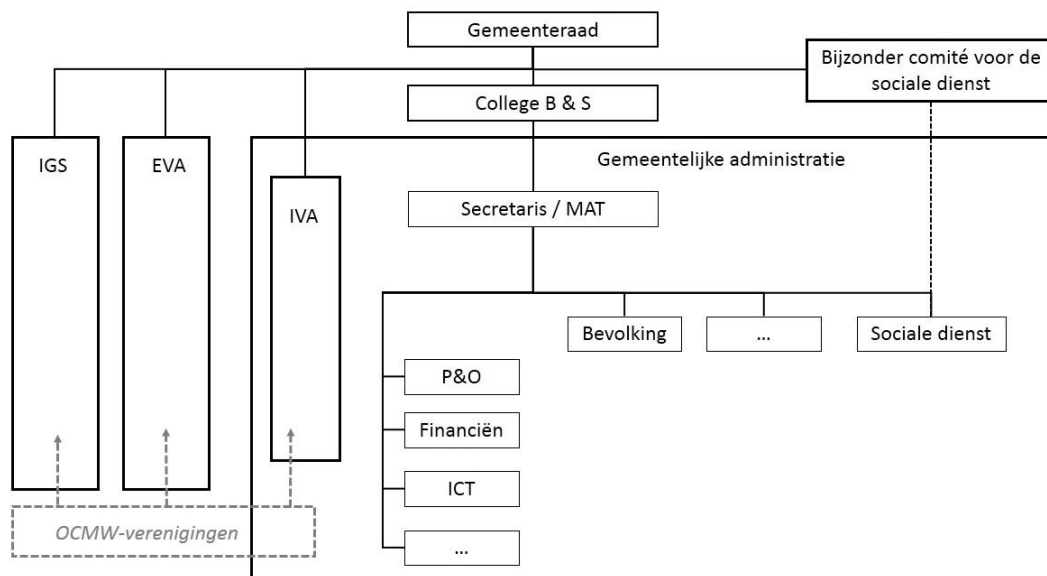
Het derde scenario, “het bijzonder comité-scenario” komt veel meer dan de twee vorige scenario’s tegemoet aan een integratie die het regeerakkoord ambieert. Het impliceert een geïntegreerd sociaal beleid en éénheid van politieke aansturing door de rechtstreeks verkozen gemeenteraad. Het vergroot de bestuurlijke efficiëntie en draagkracht en verhoogt de duidelijkheid voor de burger. De gemeenteraad krijgt daarbij ruime autonomie om organisatorisch invulling te geven aan ‘zijn’ lokaal sociaal beleid. Het bijzonder comité, een nieuw gemeentelijk orgaan onder de gemeenteraad, beslist daarbij

wel steeds over de individuele dossiers RMD/RMI/... Dat comité verzekert de naleving van de beoogde en even belangrijke principes inzake respect voor de persoonlijke levenssfeer, neutrale en kwalitatief hoogstaande dossierbehandeling van individuele hulpaanvragen.

Het is dit bijzonder comité scenario dat hier naar voor geschoven wordt om de gewenste integratie van het OCMW in de gemeente op te baseren en verwezenlijken.

VI. INHOUDELIJKE KRIJTLIJNEN VAN HET INTEGRATIEMODEL

1. Schematische voorstelling van het model



2. Duiding

2.1. Een bijzonder comité neemt beslissingen in individuele dossiers

De bevoegdheid om te beslissen over de individuele dossiers inzake maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie wordt toegewezen aan een bijzonder comité, het bijzonder comité voor de sociale dienst (en bij spoedeisende zaken aan de voorzitter ervan). Opdracht, samenstelling en werking van dit bijzonder comité zal decretaal worden vastgelegd in het decreet Lokaal Bestuur. Daarbij wordt erover gewaakt dat de individuele beslissingen neutraal gebeuren, met respect voor het privé-leven van de hulpaanvrager en gebaseerd op het sociaal verslag.

- Wat betreft de samenstelling: de leden van het bijzonder comité worden aangeduid door de gemeenteraad. Het voorzitterschap wordt waargenomen door een lid van het CBS. Bij de verdere concretisering van dit orgaan wordt erover gewaakt dat het beslissingsproces van het comité neutraal en met respect voor het privé-leven van de hulpaanvrager verloopt. De mogelijkheid blijft bestaan om ook niet-gemeenteraadsleden en externe experts aan te duiden.
- Wat betreft de werking: het bijzonder comité vergadert achter gesloten deuren (niet het minst uit respect voor de privacy van de hulpvrager);
- Het personeel van de (interne) sociale dienst van de gemeente bereidt de dossiers voor de individuele steunverlening voor.

2.2. De gemeenteraad bepaalt het lokaal sociaal beleid

Het (algemeen) lokaal sociaal beleid/welzijnsbeleid dat momenteel wordt uitgevoerd door de OCMW's wordt volledig geïntegreerd in de gemeentelijke werking. Het is de gemeenteraad die het lokaal sociaal beleid bepaalt en beslist op welke manier het vorm wordt gegeven.

Dit betekent :

- dat het OCMW als aparte rechtspersoon verdwijnt;
- dat de politieke aansturing gebeurt door de gemeenteraad / college van burgemeester en schepenen. De OCMW-raad verdwijnt;
- dat de gemeenteraad, binnen de grenzen van de organieke regelgeving (die vorm zal krijgen in het decreet Lokaal Bestuur), bepaalt hoe de uitvoering van dit beleid organisatorisch vorm zal krijgen. Hierbij waken we erover dat, gelet op de eigenheid van het Vlaamse welzijnsbeleid, gelet op de verschillende schalen waarop dienstverlening wordt ontplooid, en gelet op het feit dat veel dienstverlening op het terrein door private actoren wordt geleverd, alle noodzakelijke vormen van samenwerking tussen besturen onderling en tussen besturen en private actoren een plaats krijgen in het nieuwe model.
- En we waken er over dat de gemeentelijke sociale beleidsplanning principieel via BBC verloopt en in het meerjarenplan van de gemeente verankerd is, hetgeen een geïntegreerd sociaal beleid nog kan versterken.

2.3. Uitvoering in functie van de lokale context

De Vlaamse Regering kiest voor de integratie binnen de reguliere gemeentelijke administratie, die op heden voldoende mogelijkheden biedt tot soepele en efficiënte werking in functie van de lokale context. Hierbij wordt afgestapt van het bipolaire model, en is het de gemeenteraad die, naargelang de lokale situatie en het gewenste lokale beleid, de autonomie heeft om de uitvoering van het sociaal beleid organisatorisch vorm te geven. De administratie van het OCMW wordt ondergebracht in de eigen gemeentelijke administratie. Mits grondige motivering kan de uitvoering van

bepaalde sociale taken/opdrachten van het sociaal beleid (bijzondere diensten, woonzorgcentra, ziekenhuizen) worden ondergebracht in verzelfstandigde entiteiten, al dan niet in samenwerking met andere actoren uit de private sector. Gemeenten kunnen er ook voor opteren op bepaalde delen uit te voeren in samenwerking met andere gemeenten.

Bij het organiseren van het sociaal beleid dient door de lokale besturen rekening gehouden worden met het maximaal realiseren van de doelstellingen van één geïntegreerd lokaal sociaal beleid en het behalen van schaalvoordelen en efficiëntiewinsten. Daarnaast houden de lokale besturen rekening met het principe van de maximaal mogelijke scheiding tussen actorrol en regierol zoals dat werd opgenomen in het regeerakkoord. Er wordt momenteel binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aan een beleidsvisie gewerkt die dit principe verder moet concretiseren.

De autonomie maakt het mogelijk dat alle steden en gemeenten in Vlaanderen, ook de centrumsteden, de integratie van het OCMW in het gemeentebestuur kunnen realiseren. De vraag stelt zich dan ook of het nog opportuun is om, zoals in het regeerakkoord is gesteld, de centrumsteden de keuze te laten om voor het voorliggend integratiemodel te kiezen of niet.

2.4. OCMW-verenigingen

De vandaag bestaande verzelfstandigingen van het OCMW worden behandeld in Titel VIII van het OCMW-decreet en hebben betrekking op OCMW-verenigingen zonder winstoogmerk (Hoofdstuk I), verenigingen van privaat recht voor de exploitatie van ziekenhuizen (Hoofdstuk II), verenigingen van privaat recht voor sociale doeleinden die geen ziekenhuis zijn (Hoofdstuk III) en verenigingen van privaat recht van woon- en zorgcentra (Hoofdstuk IV).

Vandaag bestaan er 48 OCMW-verenigingen Hoofdstuk I, 7 woonzorgcentra, 7 sociale verhuurkantoren, 12 verenigingen die de “sociale dienst” exploiteren en 11 verenigingen die onder de categorie “varia” vallen.

Deze verzelfstandigde entiteiten kunnen worden geïntegreerd in het gemeentebestuur of kunnen blijven bestaan. In dit laatste geval ressorteren ze rechtstreeks onder het gemeentebestuur en niet langer onder het OCMW-bestuur. Op deze manier komen deze verzelfstandigde agentschappen dicht bij het rechtstreeks verkozen democratisch bestuur.

2.5. Rechtsopvolging en overgangsregelingen

De integratie van het OCMW in de gemeente betekent dat alle personeel, alle roerend, onroerend en financieel patrimonium, alle schulden, alle rechten en verplichtingen van de rechtspersoon OCMW overgaan naar de rechtspersoon gemeente.

- De overdracht van alle patrimonium, schulden, rechten en verplichtingen van het OCMW naar de rechtspersoon van de gemeente is met algemene wettelijke bepalingen te regelen.
- De overgang van het OCMW-personeel naar de gemeente vergt nader ingrijpen:
 - o De integratie van de specifieke bepalingen voor de specifieke OCMW-functies in de rechtspositieregeling van het gemeentebestuur.
 - o Hoewel het aantal secretarissen en financieel beheerders die zowel de gemeente als het OCMW bedient stijgt, zullen in de meerderheid van de gemeenten in 2018 twee secretarissen en/of financieel beheerders aanwezig zijn (de decretale graden). Decretaal moet worden voorzien dat het gemeentebestuur de keuze (en de verplichting tot kiezen) heeft voor 1 van de beide functiehouders. De niet gekozen secretaris / financieel beheerder moet decretaal bepaalde waarborgen krijgen.
- Daarnaast moet ook worden onderzocht in welke mate decretale wijzigingen noodzakelijk zijn voor de 'integratie' van de huidige verzelfstandigingsvormen van de OCMW's. Ze worden bij voorkeur omgevormd tot een van de bestaande gemeentelijke verzelfstandigingsvormen en of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en, in voorkomend geval wanneer hun specifiek karakter dat vereist, tot nieuwe vormen daarvan. Het is immers niet de bedoeling dat de gemeente over minder mogelijkheden van uitwerking van sociaal lokaal beleid zou beschikken dan het huidige OCMW. Zo zal voor OCMW-verenigingen waarin ook privaatrechtelijke rechtspersonen deelnemen wellicht een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking moeten uitgewerkt worden.

2.6. De private sector en lokaal sociaal beleid

De private sector speelt een volwaardige en noodzakelijke rol in het lokaal sociaal beleid. Het lokaal bestuur voert de regie maar tegelijkertijd is het nodig dat er transparantie bestaat over de rol die het lokaal bestuur als regisseur opneemt en de rol die het als actor opneemt. Verzelfstandiging kan tot deze transparantie bijdragen.

VII. UITWERKING VAN DE VISIE: PROCEDURELE KRIJTLIJNEN

1. Juridische krijtlijnen

De doelstelling is om vanaf 1 januari 2019 te werken volgens het nieuwe organisatieconcept. Opdat de lokale besturen zich daar zo goed als mogelijk zouden kunnen op voorbereiden, verdient het de voorkeur dat zij snel en voor het einde van 2017 de nieuwe organieke regelgeving zouden kennen waarmee ze vanaf 1 januari 2019 aan de slag moeten gaan. Het volgende implementatietraject komt in het licht hiervan aangewezen voor:

1.1. in relatie tot de federale overheid

- dat voor juli 2015 het engagement van de federale overheid (de bevoegde federale minister) wordt bekomen voor de aanpassing van de federale regelgeving zodat hogervermeld Vlaams beleidsspoor mogelijk wordt;
- dat voor juli 2016 de desbetreffende federale regelgeving is aangepast;

1.2. in relatie tot de eigen regelgeving

- dat de juridische uitwerking van de concepten juridisch is uitgewerkt in een ontwerp van decreet dat uiterlijk begin 2017 aan het Vlaams Parlement ter bespreking wordt voorgelegd (met het oog op stemming midden 2017);
- dat een voorontwerp van decreet uiterlijk september 2016 aan de Vlaamse regering voor principiële goedkeuring wordt voorgelegd.

2. Organisatorische krijtlijnen

Elk gemeentebestuur zal gedurende de werkingsjaren 2017 en 2018 een organisatorisch traject uitvoeren tot integratie van de OCMW-diensten in het gemeentebestuur. Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur zal instrumenten aanreiken om deze integratie in elk van de lokale besturen te ondersteunen.

VIII. BESLISSING VAN DE VLAAMSE REGERING

De Vlaamse regering:

- stemt in met de conceptnota en de erin opgenomen krijtlijnen voor de integratie van het OCMW in de gemeente, met inbegrip van de centrumsteden;
- belast de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur met de verdere uitwerking van het decreet dat de integratie van het OCMW in de gemeente tot voorwerp heeft volgens deze krijtlijnen.

Deze conceptnota houdt geen financieel of budgettair engagement in vanwege het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap.

Liesbeth HOMANS,

viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding