



Vlaams
Parlement

ingediend op **353** (2014-2015) – Nr. 1
8 mei 2015 (2014-2015)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Ingrid Lieten en Kurt De Loor

betreffende een sterk lokaal sociaal beleid
in Vlaanderen

Deze conceptnota voor nieuwe regelgeving werd wat Ingrid Lieten betreft
op 14 oktober 2016 overgenomen door Els Robeyns.

INHOUD

Inleiding.....	3
I. De historische context	5
II. Vijf streefdoelen voor een sterker lokaal sociaal beleid	7
III. Tien criteria waar elk lokaal sociaal beleid aan moet voldoen.....	9
IV. Zes organisatiemodellen.....	11
Algemene conclusie: drie sp.a-pijlers voor een sterk lokaal sociaal beleid	12

Inleiding

I. Met één pennentrek worden de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) afgeschaft

19 januari 2015, de kroniek van een aangekondigde dood. Minister van Armoedebestrijding Liesbeth Homans heeft haar conceptnota klaar, uitgewerkt op basis van het Vlaamse regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1) : "We integreren de OCMW's uiterlijk tegen de start van de volgende lokale bestuursperiode volledig in de gemeentebesturen.". Het betekent de abrupte stopzetting van 222 jaar OCMW-geschiedenis. Al die tijd oordeelde de overheid dat armoedebestrijding en het voorzien van een menswaardig bestaan voor iedereen, het beste door een aparte, onafhankelijke organisatie wordt behartigd. De OCMW's hebben die uitdaging de voorbije 40 jaar sterk opgenomen. Zij hebben werk gemaakt van een sociale dienst- en hulpverlening op maat van de meest kwetsbaren in onze samenleving.

Desondanks vindt de Vlaamse Regering het niet nodig om de huidige aanpak van armoede en sociale dienstverlening samen met de lokale overheden te evalueren. Het huidige model – gemeente enerzijds, OCMW anderzijds – wordt afgeschilderd als niet efficiënt en geldverslindend. Met één pennentrek wordt de aansturing van een zorg op maat naar een administratief kader verschoven: mensen zijn voortaan cijfers.

II. Het kan ons allemaal overkomen

OCMW's zijn het sluitstuk van onze sociale zekerheid

Vergis u niet: zonder sociale herverdeling zou 42% van de Belgen arm zijn. 42%, dat is twee op vijf. Kijk straks eens rond en naast u, wanneer u met vier anderen de straat oversteekt. Het kan ons allemaal overkomen. Pech, ziekte, scheiding, een ongeval, een faillissement, nood aan zorg of financiële ondersteuning voor een tijdje voor jezelf of je kinderen of je ouders, een betaalbare woonst. OCMW's anno 2015 zijn veel meer dan enkel een sociale dienstverlening voor de meest hulpbehoevenden, de meest kwetsbaren, de allerarmsten. OCMW's hebben een hele reeks blinde vlekken opgevuld, niet het minst in het zorglandschap: denk maar aan openbare rusthuizen of thuiszorgdiensten, de kinderopvang. Zo blijven de prijzen voor een kwaliteitsvolle dienstverlening voor de mensen betaalbaar. De prijszetting mag niet enkel aan de private markt worden overgelaten. OCMW's bewaken 'sociale veiligheid en zekerheid'. En toch besliste deze Vlaamse Regering resoluut anders. Zonder één keer de betrokken actoren, de steden en gemeenten, het middenveld en OCMW's zelf te betrekken.

Participatie? Niets daarvan. Met het dogma van integratie van OCMW's in de gemeenten – gedreven door boekhoudprincipes – vreest sp.a voor de toekomst van sociale dienst-hulpverlening op mensenmaat, voor de toekomst van armoedebestrijding, voor de toekomst van een sterk sociaal lokaal beleid waar we allemaal nood aan hebben. Want het kan ons allemaal overkomen. Een sterk sociaal beleid is in het belang van iedereen.

III. Sp.a vertrekt vanuit de mensen, niet vanuit een bureaucratische structuur

Met deze conceptnota gooit sp.a het over een andere boeg. Wij vetrekken niet vanuit het dogma van één model, niet vanuit louter efficiëntiewinsten, vanuit een boekhoudlogica of vanuit structuren. Wij vertrekken vanuit de mensen en hun noden en vanuit een aantal basiswaarden. We hebben nu immers een beschavingsniveau bereikt waar we in geen geval op willen toegeven, laat staan terugkeren in de tijd. Integendeel, we willen ons voorbereiden op de uitdagingen van de toekomst: vergrijzing en verwitting, iedereen aan de slag, dus meer kinderopvang

maar ook ouderenopvang, meer alleenstaande ouders, iedereen kansen geven op goede opleiding, werken aan geestelijke gezondheid enzovoort.

Ons huidige lokaal sociaal beleid versterken: hoe doe je dat, kan het beter? Wat zijn knelpunten en hoe kunnen we die samen oplossen? Wat zijn de barrières waar we niet over geraken? Met andere woorden, problemen durven te benoemen in de huidige werking en evalueren, is een eerste stap. En op basis van een aantal basiswaarden – voor ons niet interpreteerbaar of onderhandelbaar – oplossingen en processen uitwerken, ingrijpen om een sterk sociaal beleid te verankeren. Altijd in dialoog met de gemeenten, met OCMW's, en alle betrokken spelers en veldwerkers in een zoektocht naar de juiste keuze. Niet omgekeerd, zoals deze Vlaamse Regering doet. Met name één enkele visie opleggen, centralistisch van bovenuit, met één conclusie: de OCMW's moeten afgeschaft worden, de verschraving van ons kapitaal aan solidariteit in naam van de cijfers, in naam van een businessmodel dat heilig wordt verklaard.

Een integrale aanpak van in de wieg tot in het rusthuis op maat van mensen – of die nu tijdelijk en vooral betaalbare zorg nodig hebben, betaalbare kinderopvang, een dak boven hun hoofd, financiële hulp, of begeleiding naar werk – is nodig. Begeleidingstrajecten mogen geen administratief proces zijn, gebaseerd op één model van bovenaf uitgetekend zonder inspraak, maar moeten draaien rond die persoon als mens, inwerkend op alle problemen – familiaal, medisch, mentaal, psychosociaal. Wij verwerpen hardvochtigheid.

Voor mensen in armoede blijkt de afstand tot de arbeidsmarkt erg groot, vaak te groot. Alternatieven voor deze mensen om zichzelf te ontplooiën, hun competenties te versterken, hun sociale contacten te behouden of vergroten, hun zelfwaarde op peil te houden, de kansen op positieve toekomstperspectieven en grip op het eigen leven zijn cruciaal.

Daarom moeten we nog meer dan vandaag investeren in jobs in de sociale economie. We waken erover dat deze op mensenmaat blijven. Daarnaast is maatschappelijke participatie die versterkt ('sociale activering') erg waardevol om een plaats in de samenleving te verzekeren, om sociaal isolement te doorbreken of te voorkomen of als tussenstap naar al dan niet gesubsidieerd werk. Niemand is erbij gebaat mensen een uitkering te geven en hen aan de rand van de samenleving te laten staan. Dat mensen kunnen 'meedoen', hun steentje kunnen bijdragen en dat ze hiervoor gewaardeerd worden, is ons belangrijkste doel.

IV. Sluitstuk van de sociale zekerheid

Niemand beter dan de lokale gemeenschap kan oordelen hoe we mensen het best begeleiden en helpen. Lokaal kunnen we immers veel makkelijker en sneller de noodzakelijke verbindingen leggen, een menselijk netwerk uitbouwen en synergieën ontwikkelen (tussen organisaties) om die integrale benadering van sociaal beleid te garanderen. Op die manier wordt meteen de hele ketting van ongelijkheden aangepakt en vormen lokale initiatieven en instellingen in wezen het sluitstuk van onze sociale zekerheid. Op dit moment zijn OCMW's – vanuit hun expertise – de spil en de regisseur van dat lokale sociaal beleid. Zij bieden dat nodige maatwerk aan. Welk toekomstig model of palet aan modellen straks ook wordt uitgewerkt (OCMW of haar opvolger), naar één zaak moeten we altijd streven: een écht Sociaal Huis dat die integrale aanpak – gestoeld op persoonlijk contact, laagdrempeligheid en aanbod op maat – blijft garanderen.

Het is ons, socialisten, dus niet te doen om structuren, noch om postjes. Het laat ons koud hoe een OCMW in de toekomst gaat heten of wie op het voorzittersstoeltje mag zitten. Het gaat ons om de mogelijkheid voor een lokaal bestuur om een sterk én efficiënt én doelmatig sociaal beleid te voeren. En zonder evaluatie

van wat er vandaag bestaat en zonder overleg met alle actoren en regisseurs kan dat gewoon niet.

V. Betaalbaar, toegankelijk en laagdrempelig; ook in de toekomst

Het dossier van de OCMW's gaat voor deze regering eigenlijk verder dan de zoveelste efficiëntieoefening. De wil om te privatiseren en/of te verzuilen en de sociale dienstverlening zoals we ze vandaag kennen, te ontmantelen, speelt een veel grotere rol. Overheidsgeld dat naar sociale dienstverlening gaat, deze regering krijgt er de kriebels van, zo lijkt het. Maar ze vergeet wel één ding: aan privatisering van sociale dienstverlening hangt een prijskaartje. De rusthuisbewoner die de ligdagprijzen exponentieel ziet stijgen en de rekeningen niet meer kan betalen. Of het gezin dat niet meer terecht kan in het sociaal restaurant omdat commerciële aandeelhouders de prijzen niet marktconform vonden. Wie moet bijpassen als gezinnen de facturen van de vrije markt niet kunnen ophoesten? Inderdaad, de samenleving. En zo betaalt de samenleving automatisch mee voor duurdere dienstverlening die voorheen in publieke handen was en waarvan de winst verdwijnt in de zakken van aandeelhouders. Wat hebben we daarmee als samenleving gewonnen?

Het beleid van deze Vlaamse Regering zet de deur open voor privatisering en commercialisering en verkoopt dat recht aan de hoogste bidder. Dat brengt de betaalbaarheid, de kwaliteit en de toegankelijkheid van onze sociale dienstverlening in gevaar. Want uiteindelijk betaalt de samenleving de rekening.

Voor sp.a is het duidelijk: sociale hulp- en dienstverlening is te belangrijk om over te laten aan de vrije markt of om te slachtofferen aan de waan van de dag van deze of gene minister.

Op basis van vijf streefdoelen die elk sociaal beleid moet versterken en tien criteria waar elk sociaal beleid moet aan voldoen, hebben wij minstens zes modellen uitgetekend waarover de dialoog met de lokale besturen moet gevoerd worden. Zij zijn immers het beste geplaatst om de juiste keuze(s) te maken. Maar wat het ook wordt, elk lokaal sociaal beleid moet gebouwd zijn op drie pijlers, opgelijst in onze conclusie.

I. De historische context

De filosofie achter de openbare centra voor maatschappelijk welzijn als aparte openbare besturen – mee gefinancierd door en ingebed in de lokale bestuurlijke organisatie, maar tegelijk met een hoge mate van zelfstandigheid in het uitvoeren van hun zorgtaak – gaat heel ver terug in de tijd. Ook het concept van het sociale contract (het idee dat aan het recht op maatschappelijke integratie de plicht is verbonden om actief bij te dragen aan de samenleving) loopt als een rode draad doorheen de geschiedenis van de bestuurlijke lokale zorgorganisatie.

In 1531 vaardigde Keizer Karel V een edict uit dat voorzag in de oprichting van een Gemene Beurs, vaak de Armenkamer genoemd, die de bestaande bijstandsinitiatieven, met meestal een religieuze en caritatieve achtergrond, in steden moest verenigen en coördineren. Tegelijk bevatte het edict een verbod op bedelarij en arbeidsplicht voor valide armen. Op basis van dit edict werden de belangrijkste beslissingen met betrekking tot de samenstelling, het bestuur en de organisatie van de Armenkamer door de schepenen genomen. De eigenlijke beslissingen omtrent het aansturen en beheren van de zorginstellingen, het financiële beheer ervan en de beslissingen over individuele hulpverlening berustten bij de bestuurders van de Armenkamer.

Vanaf 1796 creëerde de Franse overheid in onze contreien de geseculariseerde Burelen van Weldadigheid en de Commissies van Burgerlijke Godshuizen. De

burelen organiseerden de openbare onderstand en de commissies baatten de zorginstellingen uit. Na de Belgische onafhankelijkheid bleven beide instellingen bestaan. In de gemeentewet van 1836 werd de verhouding tussen de gemeente en de openbare onderstandsinstituten afgelijnd. De bevoegdheid voor het inrichten en het aanduiden van de bestuurders van de burelen lag bij de gemeenteraad die de rekeningen moest goedkeuren en moest instaan voor de financiële tekorten van de weldadigheidsburelen. Met de concrete werking van de weldadigheidsburelen en de individuele hulpverlening mocht de gemeenteraad zich evenwel niet inlaten.

Dezelfde rechtsverhouding binnen het lokale bestuur werd aangehouden in de Commissies van Openbaren Onderstand (COO) die door de wet van 1925 werden opgericht en waarin de Burelen van Weldadigheid en de Commissie van de Burgerlijke Godshuizen werden samengevoegd. Het was de gemeenteraad die de COO samenstelde en de tekorten financierde. De achtergrond waartegen de COO's worden opgericht was daarentegen nieuw. Tijdens het interbellum, het tijdsgewricht waarbinnen de COO's ontstaan zijn, groeit het besef dat de overheid nood heeft aan goed werkende zorginstellingen en worden de kiemen van de moderne socialezekerheidsinstellingen gezaaid. De COO's nemen in die context als lokale bestuursorganisatie hun rol op als instellingen van sociale voorzorg. De hulpverlening vervelt uit zijn caritatieve inslag en wordt veel meer gekaderd door via regelgeving bepaalde rechten en plichten.

De OCMW-wet van 8 juli 1976 creëert een nieuw referentiekader waarbij het recht op maatschappelijke dienstverlening de garantie is op het menswaardig bestaan dat internationaal erkend is als sociaal grondrecht en sinds 1993 ook als dusdanig in de Belgische grondwet is ingeschreven. De OCMW's krijgen op die manier een veel bredere taakstelling waarin de bijstandsverlening slechts één instrument is om het recht op een menswaardig bestaan te garanderen. De finaliteit van de openbare onderstand verschuift in 1976 nadrukkelijk van het lenigen van behoeftigheid naar het realiseren van hefboomen voor meer maatschappelijke gelijkheid van elk individu en voor het waarmaken van het recht op een menswaardig leven, op welk levensdomein dan ook. Het OCMW overstijgt de louter materiële en financiële ondersteuning en kan ook dienstverlening ontwikkelen met het oog op sociale, juridische, medische en psychologische begeleiding. De OCMW's werden in hoge mate geprofessionaliseerd als eerstelijnsburelen.

De OCMW-wet bevestigde de eeuwenoude genetica van de bijstandsorganisatie. Het OCMW is onderdeel van het lokale bestuur met een duidelijke bestuurlijke band met de gemeente, die – ten dele – voor de financiering ervan instaat. Tegelijk heeft het OCMW een hoge mate van zelfstandigheid verkregen in het realiseren van zijn brede taak om te voorzien in de lokale noden en behoeften.

Het OCMW-decreet van 2008 borduurde voort op deze traditie, maar creëerde een kader waarbinnen gemeente en OCMW werden uitgenodigd om hun beleid en hun organisatie beter op mekaar af te stemmen. Voornamelijk efficiëntieoverwegingen lagen aan de basis van deze decretale mogelijkheden. Intussen zijn ook de samenwerkingsmogelijkheden en wettelijk verankerde synergieën tussen OCMW en gemeente sterk uitgebouwd:

1° om efficiëntiewinsten en doelmatigheid in de organisatiebeheersing te bevorderen:

- kunnen beide besturen beheersovereenkomsten afsluiten om personeel en diensten te delen;
- kunnen beide besturen kiezen om één secretaris en één financieel beheerder aan te stellen;
- zijn de rechtspositieregelingen voor die diensten die bij beide besturen voorkomen dezelfde;
- is territoriale externe personeelsmobiliteit toegelaten;
- laat de regelgeving inzake overheidsopdrachten verregaande samenwerking toe;

- 2° om efficiëntiewinsten en doelmatigheid in de beleidsvoering te bevorderen:
- is de voorzitter van het OCMW van rechtswege lid van het schepencollege en kan hij zorgen voor coördinatie tussen het beleid van beide besturen;
 - kreeg de burgemeester een aantal bevoegdheden waarmee hij voogdij over de OCMW-raad uitoefent;
 - is de beheers- en beleidscyclus zo geregeld dat beleids- en beheerkeuzes van het OCMW het voorwerp uitmaken van bespreking in en goedkeuring door de gemeenteraad. Deze verhouding garandeert de coördinatie van de beleidsdoelstellingen en maakt de financiële planning van beide besturen helder.

Het juridische kader waarin beide besturen zich vandaag bewegen laat met andere woorden al een zeer verregaande afstemming van zowel de organisatie als van de beleidskeuzes toe. Een gemeentebestuur dat de bestaande organieke instrumenten ten volle wenst te benutten kan vandaag reeds in hoge mate het beleid van beide besturen bepalen, zonder daarom meteen in te grijpen in de beslissingen van het OCMW. En gemeentebesturen die nu al maximaal integraal willen werken, kunnen dit vandaag al, wat verschillende gemeentebesturen ook al doen. Meer en meer zien we dus dat gemeenten en OCMW's hun sociale dienst- en hulpverlening naar de mensen toe in één hand bundelen. Op het terrein komt men tot duidelijke taakafspraken en een taakverdeling die logisch aansluit bij de eigenheid van beide besturen.

Een belangrijke katalysator is het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid (2004). Dit decreet zet in op lokale sociale beleidsplanning, een coördinatie van het lokaal sociaal beleid, samenwerking met derde actoren en de uitbouw van een Sociaal Huis. Deze doelstellingen bleven ook grotendeels bewaard in de overgang naar de Beleids- en Beheerscyclus (2014).

Veel gemeenten hebben werk gemaakt van een strategische planning met een omgevingsanalyse, concrete doelstellingen en een daadwerkelijke opvolging. Quasi overal werden daarin ook derden betrokken, welzijnsactoren onder andere, maar ook huisvestings- of arbeidsmarktactoren, maar soms is ook gewerkt op basis van een ruimere bevraging van de bevolking al of niet georganiseerd binnen adviesraden. Dit heeft het draagvlak vergroot en geleid tot meer gerichte acties en initiatieven, beantwoordend aan concrete noden en behoeften.

Het meest zichtbare van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid is de realisatie van een Sociaal Huis. Ondertussen hebben 'sociale huizen' een centrale plaats ingenomen in het lokaal sociaal beleid, zowel als drager van concrete dienstverlening als coördinator van voorzieningen, hoe verscheiden ook in de uitbouw (van één website tot het fysiek samenbrengen van diensten).

In 2014 werd met het decreet houdende de werk- en zorgtrajecten een eerste stap gezet in het verankeren van de rol van de OCMW's in het Vlaamse activeringsbeleid op het snijvlak 'werk en welzijn'. Samen met vele partners op het terrein is het OCMW een belangrijke actor in het begeleiden en ondersteunen van personen die niet, nog niet of niet meer in staat zijn betaalde arbeid te verrichten. Het OCMW krijgt met dit decreet enerzijds een rol als 'regisseur/casemanager zorg'. Anderzijds worden de OCMW's door de Vlaamse overheid erkend als actor en uitvoerder van activeringstrajecten en trajecten maatschappelijke oriëntatie.

II. Vijf streefdoelen voor een sterker lokaal sociaal beleid

De vraag is: hoe komen we tot een sterker sociaal beleid, wat kunnen we veranderen om beter te worden en welke rol heeft het lokale bestuur hierin? Elke hervorming moet tot doel hebben het lokaal sociaal beleid te versterken. Dat is een breed beleid dat zich uit op talloze domeinen. Uit de verschillende uitdagingen blijkt dat

de discussie niet beperkt mag worden tot een bureaucratische structuur. Sp.a ziet vijf streefdoelen die elk lokaal sociaal beleid sterker moeten maken:

- 1° het lokale bestuur moet een (nog) sterkere regisseur worden: het bipolaire model waar de Vlaamse Regering koste wat het kost vanaf wil, waar ze zich op blind staart, is in de realiteit al jaren een multipolair model. Het lokale bestuur heeft in de praktijk slechts een beperkte impact op het aanbod van diensten en voorzieningen op zijn grondgebied. In de overgrote meerderheid van de gevallen bepalen de Vlaamse en de federale overheid die voorzieningen en voorwaarden. Bovendien zijn die voorzieningen en verenigingen vaak bovenlokaal georganiseerd en laten ze zich niet zomaar regisseren en afstemmen op lokale noden. Zo zijn lokale besturen beperkt in hun rol en zijn ze eerder regieassistenten op hun eigen grondgebied wat het welzijnsaanbod betreft. De vaak centralistische aansturing staat niet garant voor voldoende afstemming van vraag en aanbod, met wachtlijsten in de ene gemeente en overaanbod in de andere tot gevolg. Er is slechts beperkte ruimte voor lokale inbreng. Desalniettemin wordt precies het lokale bestuur als eerste aangesproken op het beleid van andere overheden en de veelheid aan de sectorale (gescheiden) regels die het vaak onmogelijk maken om bijvoorbeeld een brede school te bouwen, waar plaats is voor kwaliteitsvol onderwijs én betaalbare kinderopvang. De aardrijkskunde van de welzijnsorganisatie klopt niet. Ondanks het feit dat heel veel decreten de mond vol hebben over de regiefunctie van het lokale bestuur, staan we er in de praktijk nog ver van af. Hoe kan de regierol van het lokale bestuur daadwerkelijk op het terrein effectief en daadkrachtig georganiseerd worden? Hoe kunnen we zorgen voor meer lokaal maatwerk?;
- 2° versterking van het Sociaal Huis, toegangspoort en motor van een lokaal sociaal beleid: lokale besturen moeten meer dan ooit de motor kunnen zijn van een sterk sociaal beleid en hun rol kunnen vervullen als lokale toegangspoort tot alle sociale rechten en voorzieningen. Het Sociaal huis is cruciaal in die oefening en blijft wat sp.a betreft pal staan. Maar hoe kunnen we de rol van het Sociaal Huis versterken en uitbouwen in elke gemeente of stad? Hoe kan elk Sociaal Huis verder uitgroeien tot de toegankelijke en centrale plaats in het welzijnsbeleid, zowel als drager van concrete dienstverlening als coördinator van voorzieningen?;
- 3° aanpak van versnippering en verspilling om meer middelen vrij te maken voor het lokaal sociaal beleid: de (financiële) druk op lokale besturen staat tegenover de toenemende hulpvraag. Nog al te vaak worden de problemen van mensen die op zoek zijn naar een betaalbare woning, kwaliteitsvolle kinderopvang en ondersteuning in de opvoeding van hun kinderen ingedeeld in sectorale ambtelijke schema's, en is er te weinig aandacht voor het globale plaatje. Daardoor ziet het lokale bestuur op het terrein een enorme versnippering, maar ook verspilling van middelen. Middelen die broodnodig zijn en door lokale besturen gebruikt kunnen worden voor sociale doeleinden om tegemoet te komen aan alle lokale noden. Door efficiënter en effectiever te werk te gaan, kunnen we die middelen vrijmaken;
- 4° intergemeentelijke samenwerking vergemakkelijken: de welzijns- en zorgsector in Vlaanderen is zich in grote mate op een bovenlokaal niveau aan het organiseren. Grote clusters van welzijnsactoren en woonzorgcentra worden gevormd om schaalvoordelen te genereren. Een bovenlokale aansturing kan vandaag reeds, maar we moeten meer doen om dat proces te vereenvoudigen. Zeker wanneer gemeenten wegens een gebrek aan schaal er niet in slagen om zorgvoorzieningen aan te bieden. Omdat ze te weinig expertise of financiële mogelijkheden hebben of te weinig volume kunnen hebben. Zo evolueert men pijlsnel naar een feitelijk monopolie van andere, privéspelers, met alle gevolgen van dien voor prijszetting, toegang of pluralistisch aanbod;
- 5° ruimte geven aan publiek ondernemerschap in de welzijnszorg: de publieke zorg heeft vaak verplichtingen die de private zorg niet heeft, maar diezelfde verplichtingen zijn vaak extra troeven. Troeven die we verder – als samenleving – moeten aanboren. Een lokaal publiek sociaal beleid kan voor een integrale bena-

dering zorgen: toegankelijk en bereikbaar voor iedereen ongeacht rang of stand, laagdrempelig en betaalbaar. Ze werkt bovendien marktcorrigerend, garandeert keuzevrijheid en zorgt voor een pluralistisch aanbod. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat publieke zorg minder efficiënt of minder effectief zou werken dan privé non-profitspelers, laat staan commerciële spelers.

Conclusie: een versterkt lokaal sociaal beleid houdt afspraken in rond maatschappelijke dienstverlening voor iedereen, afspraken rond methodiek en afspraken rond inhoud. Soms ligt een oplossing puur lokaal in de samenwerking tussen de gemeente en haar publieke sociale dienst- en hulpverlening, soms bovengemeentelijk, soms met derden. De oplossing kan dus liggen in één model, maar even goed in een combinatie van modellen.

Om hieraan tegemoet te komen, dringt een bijgestuurd decretaal kader zich op. Waar de voorbije jaren op vlak van strategische planning en operationeel beleid (bijvoorbeeld met een Sociaal Huis) gewerkt is aan een grondige synergie, zet de Vlaamse Regering nu een stap terug door OCMW's met één pennentrek in te kapselen in gemeentebesturen. Met alle gevolgen van dien.

III. Tien criteria waar elk lokaal sociaal beleid aan moet voldoen

Lokaal sociaal beleid gaat niet alleen om mensen die in armoede leven en die we als samenleving financieel ondersteunen. Het gaat om mensen die op zoek zijn naar werk, maar ook naar een betaalbare woning, die nood hebben aan begeleiding bij hun schuldproblemen, te kampen hebben met energiearmoede en vereenzaming. Het gaat om betaalbare kinderopvang, kinderen helpen met schoolwerk. Het gaat over toegankelijke sociale dienst- en hulpverlening, maar even goed over de inrichting van de publieke ruimte, over het scheppen van ontmoetingsplaatsen, en over betrokkenheid bij de gemeenschap of de buurt waarin men leeft. Waar het oorspronkelijk een liefdadigheidsinstelling voor behoeftigen was, is lokaal sociaal beleid – in eerste instantie de rol van OCMW's – vandaag uitgegroeid tot een sociaal grondrecht voor iedereen.

Vandaag stellen we vast dat lokale besturen geconfronteerd worden met een aantal hinderpalen, die het versterken van het lokaal sociaal beleid bemoeilijken of verhinderen. Onze vaststelling is wat dat betreft dezelfde als die van de huidige Vlaamse Regering. Alleen zijn onze recepten om tot oplossingen te komen fundamenteel anders. Mensen worden niet gevat in één bureaucratisch model, in één administratieve opdeling van sectoren, maar moeten benaderd worden als mensen in plaats van cijfers en structuren. Het vergt met andere woorden maatwerk.

Elke wijziging in de bestaande situatie moet volgens sp.a gebeuren volgens een aantal basiswaarden, fundamentele criteria waar een moderne samenleving in geen enkel geval mag op afpingelen, waar sp.a onder geen enkel beding wil van afwijken. De versterking van een lokaal sociaal beleid overstijgt de discussie over één of ander bureaucratisch organisatiemodel. Het zijn grondregels, waarborgen op basis waarvan ons sociaal beleid gestoeld is, waar onze samenleving en beschaving de voorbije 100 jaar aan gebouwd heeft. Tien onvoorwaardelijke criteria waar elke organisatorische verandering aan moet voldoen:

- 1° een sociaal grondrecht, een individueel en afdwingbaar recht op maatschappelijke hulp. We mogen niet evolueren naar een individueel schuldmodel. Wat ook de reden is voor de noodsituatie, het recht op hulp en bijstand blijft overeind;
- 2° een universeel recht. Het recht op maatschappelijke hulp geldt voor alle burgers – niet alleen behoeftigen of armen – en kan niet afhangen van eigen inzichten van de gemeente waar iemand woont. Om te vermijden dat noden zich verplaatsen, moet een lokaal bestuur zich ervan verzekeren dat ook andere, omliggende besturen hun verantwoordelijkheid ten volle opnemen.

- Niemand wordt geweigerd. Een sterk lokaal sociaal beleid staat elke man, vrouw of kind bij, om hem of haar toe te laten een menswaardig leven te leiden;
- 3° in naam van de gemeenschap. Een sterk sociaal beleid, lokaal verankerd, vereist een openbare/publieke instelling waarbij de gemeenschap 'vertegenwoordigd' wordt door politieke mandatarissen. De combinatie van lokale inbedding en het publieke karakter van een lokale, openbare dienstverlening staat garant voor het sociaal grondrecht (zie 1°) en het universele karakter (zie 2°) ervan. Het welzijnslandschap mag dus geen monopolie worden van de non-profitsector en al helemaal niet van commerciële profitorganisaties die zelf de regels bepalen. Het publieke karakter staat ook garant voor een open pluralisme, met eerbiediging van de ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging van de betrokkene en zijn of haar onvoorwaardelijke recht op privacy. De inbreng van mandatarissen moet dus ook in de toekomst gewaarborgd blijven. Deze basisdemocratie heeft een enorme verbindende waarde in de lokale besturen;
- 4° actor en regisseur. In zijn rol als regisseur stimuleert het lokaal bestuur de ontwikkeling van een breed palet aan welzijnsvoorzieningen om aan de lokale noden te voldoen. Gemeenten en steden zijn de partners in lokaal welzijn, zowel van publieke initiatieven, of commerciële aanbieders. Lokale besturen regisseren en coördineren om een integraal aanbod van diensten te garanderen. Tegelijk moeten ze ook blijven inzetten op hun rol als actor. In bepaalde hulpverleningssituaties moet de maatschappelijk werker voldoende directe impact hebben en directe toegang hebben tot alle mogelijke diensten en instrumenten om in te grijpen. De kwaliteit van een goed sociaal beleid uit zich in de nodige handelingsruimte voor professionals;
- 5° nabij, toegankelijk en laagdrempelig. Nabijheid is essentieel voor de uitbouw van een toegankelijke dienstverlening. De grootte van een gemeente, bestuurskracht, sociologische achtergrond, ligging, geschiedenis maken dat sociaal beleid gevoerd wordt vanuit verschillende noden, verschillende uitdagingen en aangepast wordt aan de lokale realiteit. Voor de versterking van het lokale beleid moeten we de lokale autonomie maximaal laten spelen. Dat geeft een gevarieerde praktijk, maar wel een praktijk op maat. Een model 'one size fits all' gaat voorbij aan die lokale situatie en is contraproductief. Daarentegen is een Sociaal Huis in elke gemeente (laagdrempelig en toegankelijk), waar iedereen kan thuiskomen dé boodschap, ook voor de toekomst. Laagdrempeligheid van lokaal sociaal beleid moet ook stigmatisering voorkomen. Een Sociaal Huis in elke gemeente – met een open, aantrekkelijk en toegankelijk onthaal – stelt mensen gerust en geeft ze vooral de kans om snel bij de juiste personen terecht te komen. Dat los je niet zomaar op met een 'loketfunctie' in het gemeentehuis, waar je aanschuift naast het loket van de burgerlijke stand. Dat gaat voorbij aan de belangrijke signaalfunctie van een Sociaal Huis, de eerste ontmoeting die vaak allesbepalend is voor een verder traject. Een individuele en warme begeleiding op maat is onze eerste opdracht;
- 6° generalistische aanpak. Een sociale dienstverlening op maat is niet enkel van financiële aard. Het kan ook van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn. Die brede taak is essentieel. Het vergt een benadering die hefbomen aanreikt op alle levensdomeinen. Lokale maatschappelijke dienstverlening kunnen we niet verengen tot een bijstandsbureau dat enkel de actuele financiële nood invult. In de praktijk worden hulpverleners geconfronteerd met een multiprobleemsituatie, die we met de uitkering van een leefloon alleen niet ombuigen. Mensen zijn meer dan een leefloondossier, meer dan een administratieve bezigheid, maar verdienen oplossingen om volle participatie aan de samenleving mogelijk te maken;
- 7° sluitstuk van onze sociale zekerheid. Het recht op maatschappelijke dienstverlening – met een leefloon in de eerste plaats om iedereen een menswaardig bestaan te garanderen – is een individueel grondrecht. De lokale hulpverlener

- is zowel actor als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap en treedt individueel en op maat van elke nood op. Lokaal kunnen we immers veel makkelijker en sneller de noodzakelijke verbindingen leggen, een menselijk netwerk uitbouwen en synergieën ontwikkelen (tussen organisaties) om de integrale benadering van sociaal beleid te garanderen. Op die manier wordt meteen de hele ketting van ongelijkheden aangepakt en vormen lokale initiatieven en instellingen in wezen het sluitstuk van onze sociale zekerheid;
- 8° bottom-up sociaal beleid. Een sterk lokaal sociaal beleid houdt in dat dat beleid niet alleen als actor optreedt, maar ook als regisseur en signalen oppikt vanop het terrein, van onderuit. De maatschappelijk werker/hulpverlener/OCMW-raadslid is de monitor en signaleert niet alleen de behoeften, maar ook de uitdagingen waar hij voor staat om zijn of haar job naar behoren in te vullen. Dat betekent dat lokaal sociaal beleid niet alleen verzorgt, maar ook preventief te werk gaat;
- 9° open-endfinanciering voor een sterk onafhankelijk sociaal beleid. De financiering van individuele hulpverlening mag nooit afhankelijk zijn van een al dan niet toereikend politiek onderhandeld budget. Zo'n enveloppefinanciering staat haaks op de absolute garantie op maatschappelijke hulpverlening. Ter verduidelijking: een open-endfinanciering staat niet gelijk aan een blanco cheque. Een gemeenteraad of een stadsbestuur moet een toetsingskader en richtinggevende tarieven vastleggen. De grootste garantie voor een sterk lokaal sociaal beleid is een bestuur dat sociaal beleid als corebusiness heeft, autonoom kan opereren en een eigen begroting heeft;
- 10° geen verkapt bezuinigingsverhaal waardoor sociale dienstverlening, zorg en grondrechten worden afgebouwd. Ons sociaal beleid lokaal versterken doen we niet onder de noemer van efficiëntiewinsten of besparingen. Dan bestaat het risico immers dat lokale besturen sociale dienst- of hulpverlening afstoten of privatiseren. Met alle gevolgen van dien met betrekking tot toegankelijkheid en prijszetting in de woonzorg of kinderopvang bijvoorbeeld. Doelmatiger werken? Uiteraard, maar de middelen die we winnen, moeten door lokale besturen zelf ingezet worden en moeten altijd de versterking van het lokale sociale beleid dienen.

IV. Zes organisatiemodellen

Op basis van bovenstaande tien criteria waar elk sociaal beleid aan moet voldoen en de vijf streefdoelen die datzelfde sociaal beleid sterker moeten maken, tekent sp.a minimum zes verschillende organisatiemodellen uit. De oplossing voor een lokaal bestuur kan liggen in één model, of in een combinatie van modellen. Zij zijn het best geplaatst om – aangepast aan hun lokale zorgen, obstakels en noden – te kiezen voor het beste lokaal sociaal beleid op maat. Daarom is zo belangrijk om voorafgaandelijk aan een beslissing van de regering, uitgebreid in dialoog te gaan met de lokale besturen. Volgende modellen dienen onderzocht te worden:

- 1° huidig model met bijstellingen: twee parallelle besturen met een ambtelijke en politieke organisatie, waarbij de samenwerking voor ondersteunende diensten wordt versterkt;
- 2° integrale inkanteling OCMW in gemeente als een departement welzijnsbeleid: OCMW-diensten zonder meer opnemen in het gemeentelijke organigram, met een departement dat het welzijnsbeleid organiseert en instaat voor individuele hulpverlening;
- 3° integrale inkanteling OCMW in gemeente als een intern verzelfstandigd agentschap (IVA): volledige integratie van de welzijnsdiensten van gemeente en OCMW in een intern verzelfstandigd agentschap – met operationele zelfstandigheid – dat rechtstreeks rekenschap aflegt aan de gemeenteraad.
- 4° integrale gelijktijdige in- en uitkanteling als een extern verzelfstandigd agentschap (EVA): externe verzelfstandiging laat strategische sturing van de gemeenteraad (als verkozen orgaan) toe, maar biedt het verzelfstandigde bestuur tegelijk beleidsruimte op tactisch en operationeel vlak;

- 5° intergemeentelijk centrum voor maatschappelijk werk: uitbouw van intergemeentelijke centra voor maatschappelijk welzijn, waaraan de gemeentebesturen bevoegdheden voor maatschappelijke dienstverlening overdragen;
- 6° intergemeentelijk centrum voor maatschappelijk werk integreert de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW): CAW's en andere lokale welzijnsactoren worden geïntegreerd in het intergemeentelijk centrum voor maatschappelijk werk.

Het parlement kan in eerste instantie de verschillende organisatorische modellen verder bestuderen, verduidelijken en vooral de gevolgen in kaart brengen. Er moet gezocht worden naar die modellen die de grootste welzijnswinst kunnen realiseren. Daarnaast zal het parlement het regelgevende kader moeten creëren om de verschillende modellen ook juridisch mogelijk te maken.

Algemene conclusie: drie sp.a-pijlers voor een sterk lokaal sociaal beleid

Arbitrair een weg inslaan zonder de wegenkaart grondig te bestuderen kan desastreuze gevolgen hebben voor ons lokaal welzijnsbeleid. Een eenzijdige en centralistische bestuurskundige benadering van dit vraagstuk leidt niet noodzakelijk tot meer efficiëntie, laat staan tot een beter lokaal sociaal beleid. Het is belangrijk dat de Vlaamse Regering de diverse roadmaps doorrekent met welzijnswinst als belangrijkste rekenproef.

De strategische doelstelling om te komen tot een sterker sociaal beleid, een efficiëntere, maar vooral doelmatigere organisatie van de lokale overheid met betrekking tot welzijn kan via diverse wegen en vooral met betrekking van alle actoren en spelers, en pas na een weloverwogen en geïnformeerd keuzeproces.

Voor sp.a is het essentieel dat elke hervorming beantwoordt aan onze tien criteria en tegemoetkomt aan de vijf streefdoelen die elk lokaal sociaal beleid moeten versterken. Op die basis hebben we momenteel zes modellen uitgetekend die op hun waarde moeten beoordeeld worden. Na talloze gesprekken met het middenveld en lokale besturen, welzijnswerkers en zorgorganisaties (zowel publiek, gemengd als privé) concludeert sp.a dat – ongeacht een of verschillende modellen – elke hervorming moet gebouwd zijn op de fundamenteën van onderstaande drie pijlers. Drie bouwstenen voor een sterk lokaal sociaal beleid, op maat, voor en in elke gemeente:

- 1° het Sociaal Huis blijft in elke gemeente de eenloketfunctie: ongeacht het model verkiest sp.a één aanspreekpunt voor sociale hulp- en dienstverlening, met name het Sociaal Huis. Dat betekent dat in elk mogelijk organisatiemodel het Sociaal Huis in de gemeente haar belang behoudt als lokale antenne. Het 'eenloketprincipe' in het Sociaal Huis is belangrijk om laagdrempeligheid en toegankelijkheid te garanderen. Het Sociaal Huis is het fundament en heeft de juiste voelsprieten om lokaal sociaal beleid lokaal uit te werken. Zijn aanwezigheid in elke gemeente is een absolute garantie op een toegankelijk aanbod. Het lijkt ons dus logisch dat de sociale dienst- en hulpverlening gebundeld blijft in één aparte plek, of dat nu het OCMW of haar rechtsopvolger is. Hierover moeten duidelijke afspraken gemaakt worden en dit kan verschillen van gemeente tot gemeente, omdat het aanbod niet overal identiek is;
- 2° gemeenteraad bepaalt de strategische planning: sociaal beleid bestrijkt verschillende beleidsdomeinen. Sp.a vindt het noodzakelijk om over te stappen naar één geconsolideerd meerjarenplan in de plaats van twee aparte meerjarenplannen zoals nu het geval is voor de gemeente en het OCMW. Dit geconsolideerd meerjarenplan wordt goedgekeurd door de gemeenteraad en het OCMW of haar rechtsopvolger. Dit meerjarenplan omvat:
'Wat doen we?': strategisch lokaal sociaal beleid: definitie van doelgroepen en doelen met betrekking tot het lokaal sociaal beleid; het maken van de belangrijke keuzes: wat, voor wie, wanneer en met welke middelen?;

'Hoe doen we het?': tactisch lokaal sociaal beleid: concretiseren van de beleidsdoelen, het definiëren van wat precies en door wie het precies moet uitgevoerd worden. Dit omhelst dus de regie- en coördinatiefunctie van het lokaal sociaal beleid, van de dienstverlening;

'Concrete uitvoering': operationeel lokaal sociaal beleid: het aanbieden van hulpverlening, in rechtstreeks contact met de hulpvrager, op een collectieve basis (voor een bepaalde groep hulpvragers) en op individuele basis (voor één persoon);

- 3° voor de versterking van het lokaal sociaal beleid wil sp.a de lokale autonomie maximaal laten spelen. Dat geeft een gevarieerde praktijk, maar een praktijk op maat. Een model 'one size fits all' gaat voorbij aan de lokale situatie en is contraproductief.

Voor een versterkt lokaal sociaal beleid is de integratie van OCMW en gemeentelijke (diensten) niet noodzakelijk. Samenwerkingsverbanden (al dan niet intergemeentelijk) tussen openbare zorginstellingen, ondersteunende diensten (bijvoorbeeld groepsaankoop) kunnen een grotere meerwaarde bieden, ad hoc of voor een deel van de dienstverlening. Dat kan ook met de inbreng van derden.

De vlucht vooruit in nieuwe organisatiestructuren draagt op zich niets bij tot de versterking van het lokaal sociaal beleid. Wat (nu) goed werkt, dient versterkt te worden. Vanuit de lokale autonomie kan de meest adequate oplossing groeien. En dit op het ritme van de lokale openbare besturen. Belangrijk is die niet koste wat het kost in één model te persen, maar de lokale/regionale situatie te laten doorwegen in functie van de noden, mogelijkheden en opportuniteiten. De 'optimale' schaal kan daarbij verschillen naargelang de problematiek.

Ingrid LIETEN
Kurt DE LOOR