



**De inkanteling van het OCMW
in de gemeente:
(on)mogelijkheid tot een sterker
armoedebestrijdingsbeleid?**



welzijnsvzw
samen tegen armoede

In samenwerking met



Inhoudstafel

Inleiding	3	5. Voorwaarden voor een beter beleid na de inkanteling	24
1. Een stukje geschiedenis	4	5.1. Menselijke waardigheid voor alle inwoners garanderen	24
1.1. Van privaat naar staat	4	5.2. Individueel en groepsgericht werken garanderen	25
1.2. Het OCMW	5	5.3. Participatie van mensen in armoede aan het beleid garanderen	25
1.3. Het recht op maatschappelijke integratie (RMI)	6	5.4. Budgettaire garanties voor het sociaal beleid	27
1.4. Het sociaal huis	6	5.5. Charter voor de onafhankelijkheid van de sociaal werker	27
1.5. De tijd staat niet stil	7	5.6. Duidelijk kader voor aanvullende steun	27
2. De inkanteling van het OCMW in de gemeente	9	5.7. Onderzoek de bestaande en vermijd de toekomstige drempels	27
2.1. Regionale verschillen met bijbehorende problemen	9	5.8. Samenwerkingen promoten	28
2.2. Conceptnota over de inkanteling	10	5.9. Een schepen voor armoedebestrijding	28
3. Gevaren voor het armoedebestrijdingsbeleid en mensen in armoede	11	6. Besluit	29
3.1. Beperken tot individuele hulpverlening	11		
3.2. Specifieke participatie van kansengroepen inkantelen in adviesraden	12		
3.3. Een volgzzaam sociaal comité	14		
3.4. Inperken onafhankelijkheid sociaal werkers	16		
3.5. Verdwijnen van patrimonium en eigen opbrengsten	17		
3.6. De drempel naar sociale hulp- en dienstverlening	18		
3.7. Privatisering	18		
3.8. De inkanteling als een besparingsoefening	19		
3.9. Invulling van het sociaal beleid vanuit een middenklasselogica	19		
3.10. Waarheen met andere opdrachten?	20		
4. Kansen voor het armoedebestrijdingsbeleid	21		
4.1. Drempelverlagende dienstverlening voor een grotere groep mensen	21		
4.2. Groter besef van de armoedeproblematiek in het gemeentebeleid	21		
4.3. Betere, efficiëntere en ruimere gemeentelijk dienstverlening	22		
4.4. Versterken van het lokaal sociaal beleid	22		

Colofon:

Auteur: Bert D'hondt – Welzijnszorg
Taalcorrectie: Steffi Beyaert & Hanna Develtere
Eindredactie: Vanessa Lelon
Ontwerp: Gevaert Graphics
Publicatie: mei 2016
Foto's: Layla Aerts

V.U. Daniëlle Colsoul, Huidevetterstraat 165,
1000 Brussel – 02 502 55 75
Gratis download en meer info:
www.welzijnszorg.be of via info@welzijnszorg.be
Volg ons op Facebook en Twitter:
Welzijnszorg 'samen tegen armoede'
[@welzijnszorg](https://www.facebook.com/welzijnszorg)

Inleiding

De inkanteling van het OCMW in de gemeente: een thema waarover al heel wat inkt is gevloeid en veel discussie is gevoerd op politiek niveau. Een beetje raar, want het woord 'inkanteling' bestaat zelfs niet. Waarover gaat het? Afhankelijk van hoe je het bekijkt kun je het de opslorping, de fusie of de integratie van het OCMW door/in de gemeente noemen.

Welzijnzorg wil aandacht vragen voor de situatie van mensen in armoede in dit dossier en de gevolgen voor het lokaal sociaal beleid in het algemeen en het armoedebeleid in het bijzonder. Het hoeft weinig uitleg dat dit een belangrijk dossier is voor ons als armoedebestrijdingsorganisatie. Het OCMW is immers de belangrijkste actor op lokaal niveau op vlak van armoedebestrijding. Die instelling heeft als taak om een leven in menselijke waardigheid te garanderen voor iedereen die op haar grondgebied verblijft.

Dat gaat over veel meer dan het uitkeren van een leefloon. We kunnen niet genoeg herhalen dat er 1,7 miljoen Belgen in armoede leven, waarvan 'slechts' 125 000 mensen met een leefloon. Het OCMW voorziet vaak in heel wat andere diensten of in ondersteuning. Bovendien wordt er door verschillende OCMW's ook aandacht gegeven aan de participatie van mensen in armoede en hun organisaties aan het lokale beleid.

Dit dossier neemt geen standpunt in voor of tegen de inkanteling. We gaan ervan uit dat die er komt, alvast in Vlaanderen. Hoeft dat automatisch een probleem te zijn? Neen. Is het automatisch een verbetering? Evenmin!

Op de volgende pagina's schetsen we kort de historiek van het OCMW en zijn voorgangers, bespreken we de evoluties uit het recente verleden en werpen we een blik op de toekomst.

Daarna gaan we in op de gevaren en de kansen die een inkanteling biedt. De inkanteling zelf staat nog ter discussie, onder meer door wettelijke moeilijkheden op het federaal niveau. Toch lijkt Vlaanderen hoe dan ook verder te werken aan een doorgedreven integratie van de gemeente en het OCMW. Er is echter nog heel weinig bekend over de modaliteiten ervan. Wat zal er gebeuren met de taken die nu expliciet bij het OCMW liggen? Wie neemt die op? Wat met de privacy van de cliënten? Wat als die operatie enkel dient om te besparen? Zal dat dan niet betekenen dat de drempels tot de dienstverlening groter worden voor mensen in een kwetsbare positie?

Daarnaast is het ook mogelijk dat een geïntegreerd OCMW net drempelverlagend is. Mensen die voordien niet de stap naar het OCMW durfden te zetten, zullen nu misschien wel een beroep doen op de diensten binnen de gemeente? Misschien kunnen mensen in armoede nu meepraten over het ruimere gemeentebestuur en niet enkel over OCMW-zaken? Of zullen zij gewoon verdrinken in het kluwen van adviesraden vol vergadertijgers?

Of je nu voor of tegen de inkanteling bent, als we de strijd tegen armoede op het lokale niveau beter willen voeren dan is het hoog tijd om dit dossier ter harte te nemen en op zoek te gaan naar de kansen die er liggen en om je stem te laten horen van in je eigen gemeente en OCMW tot in het parlement. Het is nu de kans voor je Welzijnsschakel, je vereniging, je gemeente- of OCMW-raad om stil te staan bij de belangrijkste vraag:

“Hoe kunnen we in de toekomst de strijd tegen armoede en uitsluiting beter aanpakken?”

1. Een stukje geschiedenis

De inkanteling van het OCMW in de gemeente komt niet uit het niets. Het is een volgende stap in een evolutie die al langer bezig is. De sociale bijstand, waar het OCMW de belangrijkste schakel in is, bestaat al langer dan vandaag. Toch is het OCMW zoals we dat kennen niet zo oud als we misschien denken.

1.1. Van privaat naar staat

De eerste vormen van armenzorg in onze regio bestaan al eeuwen. Die bleven beperkt tot allerlei vormen van liefdadigheid, meestal georganiseerd vanuit religieuze hoek of vanuit het rijke deel van de bevolking, voornamelijk de adel. Die zorg voor de armen was ingegeven vanuit verschillende motieven: een oprechte bekommernis om het lot van die mensen, een christelijk plichtsbesef of vanuit eigenbelang. Het was immers een zorg van de gevestigde machten in een samenleving om rellen en revoluties, die hun positie in het gedrang brachten, te vermijden. Denk daarbij maar aan het 'brood en spelen' van bij de Romeinen.

Daarin kwam verandering tijdens de periode van de Franse revolutie. 'De staat' werd erg belangrijk, adel en kerk verloren heel wat bezittingen en de overheid wilde meer invloed op het dagelijks leven van de burger. "De wet van 1796 (de zuidelijke Nederlanden waren toen deel van Frankrijk) voorzag in de oprichting van 'les Commissions des Hospices Civils' (Commissie van Burgerlijke Godshuizen) en 'les Bureaux de Bienfaisance' (burelen van weldadigheid).

**DE INKANTELING VAN HET OCMW
IN DE GEMEENTE KOMT NIET UIT
HET NIETS. HET IS EEN VOLGENDE
STAP IN EEN EVOLUTIE DIE AL
LANGER BEZIG IS.**

De Burelen van Weldadigheid waren verplicht in iedere gemeente, terwijl de commissies facultatief waren. De commissies werden belast met alle vormen van institutionele zorgverlening: vondelingen- en weeshuizen, bejaardentehuizen, hospitalen en dergelijke. De Burelen van Weldadigheid zorgden voor hulp aan huis: kleding, levensmiddelen, verwarming, geneesmiddelen, beddengoed en soms eens geld. Het grootste gedeelte van de hulp moest echter in natura zijn. Anders dan nu werden de middelen om steun te verlenen niet via belasting maar via collectes verzameld."¹

De overheid zette daarmee de eerste stappen in de armoedebestrijding, maar het bleef een caritatief uitgangspunt, zowel voor wie hulp nodig had als wat betreft de financiering. Belangrijk was wel dat heel wat bezittingen in handen kwamen van de Commissie van Burgerlijke Godshuizen, terwijl ze voorheen in handen waren van parochies, kloosters en abdijen. Toen in 1830 de Belgische staat ontstond, was er grote terughoudendheid om verdere stappen te zetten. De kerk en later ook andere 'zuilen' namen een deel van de armenzorg op zich en de Belgische staat stond niet te springen om hetzelfde te doen. Het duurde nog tot 1925. Toen werd de wet op de commissies van openbare onderstand gestemd. Daarmee kwam een einde aan de dubbele structuur die de Fransen hadden ingevoerd.

De Commissie van Openbare Onderstand (COO) kreeg heel wat opdrachten mee: "de 'behoefte' thuis ondersteunen; ziekenverpleging voor de behoeftigen verzekeren; hen opnemen in de inrichtingen van onderstand; het vervoeren en opnemen in medische instellingen van iedere persoon die zich op het grondgebied van de gemeente buiten de openbare weg of een openbare plaats bevindt en die, als gevolg van ongeval of ziekte, onmiddellijk gezondheidszorgen nodig

¹ Canon Sociaal werk Vlaanderen, <http://www.canonsociaalwerk.be/be/details.php?cps=20>

heeft, vóór ieder onderzoek wat dat betreft; de ellende door preventieve maatregelen bestrijden, de voorgedij op zich nemen van vondelingen, verlaten kinderen en behoeftige wezen; hun (eigen)kapitalen gebruiken voor het bouwen en aankopen van goedkope woningen, voor bijdragen in maatschappijen met sociale doeleinden en (vanaf 1974) het recht op bestaansminimum toekennen en uitbetalen aan de rechthebbenden.”²

De COO was een gemeentelijke instelling. De leden van de COO werden aangeduid door de gemeenteraad en de gemeenten moesten verplicht tussenkomen in de tekorten van de COO.

De opsomming bevat een ander woordgebruik (behoefte, ellende) dan wat tegenwoordig gebruikt wordt door OCMW's of andere actoren die met armoedebestrijding bezig zijn. Wel zit in de opdracht de basis van waar de OCMW's tot op vandaag mee bezig zijn. Namelijk iedereen op hun grondgebied te behoeden voor de ergste armoede.

Vranken merkt ook op dat de wet op de openbare onderstand al verwees naar een arbeidsverplichting gekoppeld aan steun: “Elke onderstand wordt verstrekt in de vorm en in de mate, die het best geschikt is om de behoeftige weer in staat te stellen in zijn onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien (wet openbare onderstand art. 68 2^{de} lid).”³

De opdracht van de COO was van bij de start zeer ruim. Naast expliciete armoedebestrijding konden ook diensten thuiszorg, warme maaltijden, woonzorgcentra, sociale woningbouw ... opgestart worden door de COO. De hulp (financieel en materieel) die ze konden

verstrekken was in principe onbeperkt totdat de wet op het bestaansminimum hier een standaard op kleefde. In de praktijk betekende de vrijheid van de COO vaak geen ruimere of betere hulpverlening. De COO kende een beperkt professioneel kader, ook al omdat heel wat gemeenten veel kleiner waren voorafgaand aan de gemeentefusies in de jaren '60, '70 en '80.

1.2. Het OCMW

Twee jaar na de wet op het bestaansminimum, op 8 juli 1976, werden de COO's omgevormd tot OCMW's middels de organieke wet. De eerste twee artikels van die wet vatten samen wat de bedoeling was en nog steeds is:⁴

- Art. 1: Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren.
- Art. 2: De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Zij vervangen de commissies van openbare onderstand waarvan zij alle goederen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen. Iedere gemeente van het Rijk wordt bediend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Zeer belangrijk is het opduiken van het begrip menselijke waardigheid in het eerste artikel. Waar ten tijde van de COO nog sprake was van 'ellende verzachten' en 'behoefte', kiest de wetgever om het verzekeren van de menselijke waardigheid voorop te stellen. Dat is ook gekoppeld aan de wet op het bestaansminimum van twee jaar eerder. Het minimuminkomen dat werd ingevoerd, had eveneens dezelfde insteek: als samenleving moeten we een minimum aan welvaart en welzijn garanderen voor iedereen. Hoewel we op vandaag weten dat dat nooit



2 Vranken, J. Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2005. Acco, Leuven, 2005, p. 153-154.

3 Idem, p. 154.

4 Organieke wet 8 juli 1976, Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen.

voldoende is geweest om de armoede in ons land uit te roeien, is het wel een zeer lovenswaardig doel.

Het zou te ver leiden om de hele wetgeving hier te bespreken, op sommige aspecten gaan we dieper in verderop in deze tekst. Wel stippen we enkele cruciale elementen aan:

- Het OCMW werd geprofessionaliseerd. Elk OCMW diende minstens een secretaris, een ontvanger en een maatschappelijk assistent in dienst te hebben. Daarmee wilde men een zekere basiskwaliteit van de werking garanderen.
- De OCMW-raad krijgt het bestuur in handen. Die raad wordt verkozen door de gemeenteraad.⁵ Het aantal leden is afhankelijk van het inwonersaantal van de gemeente. Binnen de raad is er een vast bureau (dagelijks bestuur) en kunnen er bijzondere comités opgericht worden die bepaalde taken van de raad toevertrouwd krijgen, zoals de toekenning van het leefloon. Sinds 2006 kan de OCMW-voorzitter in Vlaanderen ook deel uitmaken van het college van burgemeester en schepenen, sinds 2012 is dat verplicht.
- Het OCMW kreeg een waaier van mogelijkheden om zijn taken te vervullen. Ook de taken zelf konden vrij ruim geïnterpreteerd worden. Dat leidde tot de oprichting van heel wat diensten vanuit het OCMW.
- In de wet werd bij de mogelijke steunmaatregelen naast financiële en materiële hulp ook expliciet opgenomen dat het OCMW in tewerkstellingsmaatregelen kan voorzien. Het bekende artikel 60 §7.



1.3. Het recht op maatschappelijke integratie (RMI)

In 2002 kwam de wet op het recht op maatschappelijke integratie. Het meest zichtbare gevolg was dat vanaf 2003 het bestaansminimum werd vervangen door het leefloon. Maar de wet ging verder dan dat. Er wordt van uitgegaan dat iedereen recht heeft op maatschappelijke integratie. Dat kan in de vorm van een leefloon of een tewerkstelling al dan niet samen met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI). Dat GPMI werd verplicht voor iedereen onder de 25 en facultatief voor wie ouder dan 25 was. In april 2016 maakte de regering een voorontwerp van wet om dat vanaf 1 september 2016 verplicht te maken voor al wie onder het RMI valt. De RMI-wet concretiseerde zo wat er al in de OCMW-wet van 1976 stond.

1.4. Het sociaal huis

Het sociaal huis is een concept dat de toegankelijkheid van dienstverlening diende te verbeteren. Vlaanderen schreef in 2004 het decreet op het Lokaal Sociaal Beleid (LSB). Naast een lokaal sociaal beleidsplan (ondertussen net zoals andere plannen zoals het jeugdbeleidsplan opgenomen in de algemeen gemeentelijke planning) diende elke gemeente werk te maken van de oprichting van een sociaal huis.

In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, wordt hiermee net géén gebouw bedoeld. Eerder is het een naam die als sluitstuk moet dienen op een traject naar een toegankelijke sociale dienstverlening. Vaak werd hier vooral werk gemaakt van het beter toegankelijk maken of integreren van diensten uit de gemeente en het OCMW, maar evengoed kon dat gaan over acties om de toegang te verhogen tot bovenlokale dienstverlening. De invulling van het sociaal huis werd voor het leeuwendeel overgelaten aan het lokaal bestuur, de Vlaamse overheid gaf een kader om in te werken.

⁵ In bepaalde faciliteitengemeenten wordt de OCMW-raad rechtstreeks verkozen door de burgers, samen met de gemeenteraad.

Die lokale vrijheid maakt dat er grote lokale verschillen waren en zijn. Soms kreeg het sociaal huis ook echt vorm in een nieuw huis, waarbij bijvoorbeeld een woonloket werd gecreëerd waar iedereen terecht kan met alle vragen over wonen in de gemeente, soms werd er bekeken hoe diensten beter toegankelijk konden worden gemaakt, dan werd er weer geparticipeerd door de bevolking en door kwetsbare groepen ... In andere gevallen werd er weinig meer gedaan dan het bordje 'OCMW' te vervangen door 'sociaal huis'.

1.5. De tijd staat niet stil

De geschiedenis schetst de evolutie van hoe we naar armoedebestrijding kijken en welke structuren daar een antwoord op bieden. Dit stukje is beperkt tot (de voorgangers van) het OCMW. Van een caritatief verhaal vooral vanuit de Kerk, evolueerde de armenzorg naar een overheidsaangelegenheid waarbij de structuur steeds groter en sterker werd. Zeker tot en met de oprichting van de OCMW's.

Tegelijk zien we ook een evolutie vanuit caritatieve initiatieven en aalmoezen (de ellende verzachten), tot een doelstelling van menselijke waardigheid garanderen en maatschappelijke integratie. Zou het dan geen doodzonde zijn om die structuur die het OCMW geworden is nu af te schaffen?

Misschien wel. Jammer genoeg moeten we vaststellen dat er tussen de mooie principes en de realiteit een wereld van verschil ligt. Wanneer je de wetgeving leest dan zou je eigenlijk moeten besluiten dat, wanneer het OCMW perfect zou werken, er geen armoede meer zou zijn in ons land. Armoede is immers een schending van de menselijke waardigheid.

Tussen de theorie en de praktijk liggen heel wat obstakels. Het leefloon of voorheen het bestaansminimum is verre van voldoende om een menswaardig leven mee te leiden. Al jaren ligt het ver onder de armoedegrens. Dat is niet de verantwoordelijkheid van het OCMW, maar van de federale overheid. De verschillende andere vormen van steun verschillen sterk van gemeente tot gemeente. Zowel de in min of meerdere mate van sociale ingesteldheid van het gemeente- en het OCMW-bestuur, als de financiële situatie van de gemeente in kwestie spelen hierin een rol. Evengoed zijn er grote verschillen in de lokale invulling

van de maatschappelijke integratie. Soms wordt (of werd) daar zo goed als geen werk van gemaakt, op andere plaatsen doet men dat zeer intensief. Zo zijn er grote onderlinge verschillen tussen OCMW's in de toepassing van hun aanvullende financiële steun, materiële steun, aanvullende diensten ...

Ook in de manier waarop er wordt omgegaan met mensen in armoede (houding, participatie ...) zijn er grote verschillen. Die komen verder in deze tekst aan bod wanneer we het hebben over de gevaren en de kansen van de inkanteling.

In de recente evolutie van het OCMW zien we nog twee bewegingen die het vermelden waard zijn.

- Ten eerste is er de evolutie naar een verhaal van rechten en plichten. Waar in de jaren '70 min of meer werd uitgegaan van een onvoorwaardelijke steun, vanuit de gedachte om iedereen een minimum aan welvaart en welzijn te garanderen, zie je in de RMI-wet een andere insteek opduiken. De GPMI's zijn een contract tussen de cliënt en het OCMW. In een goed GPMI is dat samen besproken en afgesproken, in andere gevallen wordt er door het OCMW een eerder beperkte en weinig emancipatorische invulling van het GPMI gehanteerd. Activering neemt in dat rechten-en-plichtenverhaal een belangrijke plaats in. Hier geldt min of meer hetzelfde. Natuurlijk is het OCMW niet de enige verantwoordelijke om dit te realiseren. Vaak moeten zij de problemen gecreëerd door de hogere overheden trachten op te lossen of min of meer beheersbaar houden. Wanneer de activering op maat is van de persoon in kwestie en vertrekt vanuit het perspectief en de aspiraties van de betrokkene, dan is dat een stap vooruit. Dat kan een activering zijn naar tewerkstelling, maar voor een deel van de doelgroep zal dat (nog) niet mogelijk zijn. Iemand die via een artikel 60 opnieuw kan instromen op de arbeidsmarkt en in de sociale of reguliere economie een goede kwaliteitsvolle baan kan vinden, is een succesverhaal. Wanneer die activering echter een draaideur is (iemand heeft via artikel 60 een jaar een baan, bouwt zo sociale zekerheidsrechten op, kan geen baan vinden na afloop van artikel

60, wordt geschorst door de RVA en belandt opnieuw bij het OCMW) dan loopt er duidelijk iets mis. Evenmin mag activering een soort bezigheidstherapie worden waarbij vooral centraal staat dat iemand 'iets' moet terugdoen in ruil voor het karige leefloon, ook al helpt dat de persoon in kwestie niet vooruit of zoekt men een soort gratis werkkraft zonder de nodige begeleiding, zoals met de gemeenschapdienst door sommige partijen beoogd wordt.

- Ten tweede is er een evolutie naar een grotere integratie van de gemeente en het OCMW. De inkanteling van het OCMW in de gemeente komt niet uit het niets opduiken. De opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege, het sociaal huis, het lokaal sociaal beleid ... waren allemaal stappen om de samenwerking tussen beiden te proberen te verbeteren en nu al tot een integratie van bepaalde diensten te komen. Of het een goede evolutie is, zal nog moeten blijken. Wel is het belangrijk om dit te onderkennen: verschillende coalities met partijen vanuit de verschillende kanten van het politieke spectrum hebben mee die stappen gezet. Een grotere integratie van gemeente en OCMW heeft principieel een grote politieke steun, wat niet wil zeggen dat er tussen partijen onderling en binnen zowat alle partijen, geen verschillende meningen zijn hoe sterk die integratie moet worden.



2. De inkanteling van het OCMW in de gemeente

2.1. Regionale verschillen met bijbehorende problemen

De inkanteling van het OCMW in de gemeente is een gewestelijke materie, terwijl het OCMW als aparte rechtspersoon een federale wet is. Deze tekst handelt over de situatie in Vlaanderen. Daar heeft de huidige regering beslist dat de inkanteling een feit moet zijn tegen 2019. In Wallonië wil men dat mogelijk maken op vrijwillige basis en in Brussel opteert men om de huidige tweeledige situatie te behouden. Welke optie de beste is, zal de toekomst misschien uitwijzen.

Die regionale verschillen leveren moeilijkheden op. Als er in federale wetten verwezen wordt naar 'het OCMW' en dat bestaat in Vlaanderen niet langer, dan is dat een probleem. Daarvoor moeten dus wetten aangepast worden. Aangezien het in de andere gewesten wel nog zal bestaan, is het evenmin voldoende om het woordje OCMW door gemeente te vervangen. Ook gewoon 'of' klopt niet helemaal, want dan worden de bevoegdheidsverdelingen tussen OCMW en gemeente onduidelijk. Bovendien is er nog heel wat andere wetgeving waarin het OCMW specifiek een taak toebedeeld krijgt. Denk maar aan de lokale adviescommissies (LAC) die dossiers van energiearmoede behandelen.

De federale regering beloofde in het regeerakkoord om werk te maken van een aangepaste regelgeving: "De federale regering zal het wettelijk kader aanpassen zodat een organieke integratie van de gemeentebesturen en de OCMW's mogelijk wordt. Daarbij wordt erover gewaakt dat de huidige opdrachten van het OCMW met betrekking

tot maatschappelijke dienstverlening met respect voor de privacy van de betrokkenen en met de nodige waarborgen met betrekking tot de professionaliteit van de dienstverlening verzekerd blijven."⁶ De uitvoering van die passage liet langer op zich wachten dan sommigen hadden gehoopt. Dat zorgde en zorgt nog steeds voor heel wat onduidelijkheid.

Op 26 februari 2016 stuurde de bevoegde minister Borsus een voorontwerp naar de Raad van State om de OCMW-wet te wijzigen en het volgende toe te voegen aan artikel 2: "Behoudens een andersluidende beslissing van de toezichthoudende overheid, kunnen de gemeenten, in afwijking van het eerste en het tweede lid, rechtstreeks de opdrachten uitvoeren die werden toegewezen aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In dat geval nemen zij als rechtsopvolger de goederen, rechten, lasten en verplichtingen over van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn."⁷

Met dat voorontwerp, dat na advies van de Raad van State de parlementaire weg moet volgen om wetgeving te worden, gaat men ervan uit dat de federale overheid bevoegd is over artikels 1 & 2 van de OCMW-wet, de verdere artikels vallen dan onder de regionale bevoegdheid en kunnen desgewenst aangepast worden in de verschillende regio's.

Op 9 mei 2016 gaf de Raad van State een negatief advies. Eventuele wijzigingen aan die artikels moeten volgens de Raad met een bijzondere [tweederde]meerderheid gebeuren. De kans is klein dat die meerderheid federaal gevonden zal worden. Minister Homans reageerde daarop met een nieuw voorstel, waarbij er wel degelijk nog twee rechtspersonen zouden blijven bestaan. In de praktijk zou de gemeenteraad tegelijk ook de OCMW-raad zijn en het college van burgemeester en schepenen functioneren als 'vast bureau' van het OCMW.

DE INKANTELING VAN HET OCMW IN DE GEMEENTE IS EEN GEWESTELIJKE MATERIE, TERWIJL HET OCMW ALS APARTE RECHTSPERSOON EEN FEDERALE WET IS.

⁶ Federaal regeerakkoord, 10 oktober 2014, p. 51.

⁷ http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Pages/Integratie-gemeente-OCMW.aspx

Het is afwachten wat er op wetgevend vlak verder gebeurt en welke timing mogelijk zal zijn. Wie de laatste evoluties wil volgen, kan terecht op de overzichtspagina van VVSG: http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Pages/Integratie-gemeente-OCMW.aspx. Voorlopig blijft het koffiedik kijken of al het wetgevend werk op federaal en Vlaams niveau om de geplande inkanteling door te voeren, zal slagen en vooral of het lukt binnen de vooropgestelde timing (inkanteling op 1 januari 2019).

Ondanks de terechte twijfels over de haalbaarheid van de inkanteling tegen de volgende lokale bestuursperiode, is er op het terrein al heel wat aan het bewegen, daarom ook deze tekst. De inkanteling is immers deels een zaak van wetten, decreten en bevoegdheden, maar anderzijds gaat het grotendeels over het sociaal beleid en de structuren binnen een gemeente. Nauwere samenwerkingen tussen diensten en heel wat hervormingen die je binnen het kader van de inkanteling kunt situeren, kunnen immers zonder dat daarvoor wetten aangepast moeten worden. Dat betekent dat op het terrein sommige gemeenten nog de kat uit de boom kijken, terwijl anderen al volop bezig zijn met de inkanteling en daarvoor al personeel hebben aangeduid en processen aan het opstarten zijn.

2.2. Conceptnota over de inkanteling

De moeilijkheden die hierboven geschetst zijn, zorgen voor nog heel wat onduidelijkheid. Het principe van de inkanteling is dan wel terug te vinden in zowel het Vlaamse als het federale regeerakkoord en in de beleidsbrief binnenlands bestuur, maar het 'hoe' en 'wat' is nog vaag.

De (voorlopig) enige officiële houvast is de conceptnota over de inkanteling van minister Liesbeth Homans, bevoegd voor o.a. binnenlands bestuur. Die nota kunt u integraal vinden via de overzichtspagina van VVSG waar we al naar verwezen.

In de nota maakt de Vlaamse regering haar doelstellingen bekend voor de inkanteling:⁸

- Een maximaal geïntegreerd sociaal beleid: Door de inkanteling wil men de schotten tussen het welzijns- en armoedebestrijdingsbeleid en de rest van het gemeentebestuur wegwerken. De sociale beleidsplanning moet zo integraal haar plaats

krijgen in de gemeentelijke meerjarenplanning.

- Een sterkere gemeenteraad: De gemeenteraad is rechtstreeks verkozen. De OCMW-raad wordt verkozen door de gemeenteraad en is dus onrechtstreeks verkozen. De Vlaamse regering gaat ervan uit dat ook het sociaal beleid moet bepaald worden door de rechtstreeks verkozen gemeenteraad, zo wil men ook concurrentie tussen beide raden vermijden.
- Een efficiëntere lokale overheid: Het samengaan van de gemeente- en de OCMW-administratie moet leiden tot een efficiëntere administratie. De Vlaamse regering verwijst hier niet alleen naar het samengaan van de ondersteunende diensten (personeelsdienst, financiële dienst ...), maar ook naar efficiënte winsten bij de andere diensten en een betere publieke dienstverlening.
- Drempelverlagend en klantgericht werken: Volgens de nota is de drempel om het OCMW binnen te stappen vaak hoog. Met eenzelfde loket voor sociale dienstverlening binnen de gemeente zou deze drempel wegvallen.

Ook worden er in de nota randvoorwaarden opgesomd om de inkanteling van het OCMW in de gemeente mogelijk te maken. We schreven eerder al over de nodige wijzigingen aan federale wetgeving. Maar er is meer, onder andere:

- De gemeente zal de taken die nu toegewezen zijn aan het OCMW moeten vervullen, bijvoorbeeld het verzekeren van het recht op maatschappelijke integratie.
- De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van wie OCMW-steun ontvangt.
- Een neutrale dossierbehandeling van vragen voor individuele steun en maatschappelijke dienstverlening.

In de conceptnota worden enkele mogelijkheden opgesomd, zowel om de randvoorwaarden in te vullen als over de beheersstructuren die mogelijk zijn na de inkanteling.

⁸ Homans, L. Conceptnota aan de Vlaamse regering, Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen. 2015, p. 10.

3. Gevaren voor het armoedebestrijdingsbeleid en mensen in armoede

Welzijnzorg concentreert zich op het armoedebestrijdingsbeleid. Dat is één van de belangrijkste taken van het huidige OCMW. In het volgende deel bekijken we welke gevaren en kansen er zijn voor het armoedebestrijdingsbeleid in de gemeente. Andere aspecten van de inkanteling behandelen we niet. Niet omdat ze onbelangrijk zouden zijn, maar wel omdat dit onze focus is.

De inkanteling van het OCMW in de gemeente houdt verschillende gevaren in voor het armoedebestrijdingsbeleid op lokaal niveau. Hieronder sommen we er een aantal op. De huidige werking van de OCMW's kent grote lokale verschillen, waardoor de hieronder beschreven gevaren soms niet zullen gelden voor alle lokale overheden, omdat er al een sterke lokale verankering is van bepaalde praktijken of omdat sommige OCMW's hun taak nu ook eerder minimaal invullen.

3.1. Beperken tot individuele hulpverlening

Een goed OCMW zorgt voor goede individuele hulpverlening, of het nu gaat over de toekenning van een leefloon, aanvullende steun, budgetbegeleiding, schuldhulpverlening of andere dienstverlening. Mensen moeten geholpen worden op zo'n manier dat zij een leven in menselijke waardigheid kunnen leiden. Tevens moet het OCMW ervoor zorgen dat hun kansen om opnieuw hun plaats in de samenleving ten volle te kunnen opnemen zo groot mogelijk zijn.

In principe zal er na de inkanteling niks veranderen aan het recht op maatschappelijke integratie of dienstverlening. Zoals eerder geschreven, wijzigt de federale wetgeving die dat regelt niet op die punten.

Een goed OCMW doet echter meer dan dat. Zij hebben ook groepswerkingen waarbij mensen elkaar kunnen versterken, waarin over bepaalde thema's kan uitgewisseld worden met mensen in armoede. Niet zelden gebeurt dat in overleg en samenwerking met een vereniging waar armen het woord nemen, bijvoorbeeld een Welzijnsschakel.⁹

⁹ Welzijnsschakels is erkend als landelijke vereniging waar armen het woord nemen en telt 160 lokale groepen.

Wat ons betreft heeft zo'n groepswerking, het betrekken van cliënten en ruimer mensen in armoede, een absolute meerwaarde. Dat geldt zowel voor de mensen in kwestie als voor het sociaal beleid. Vaak zijn zo'n werkingen ontstaan vanuit een concrete vraag of nood op het terrein en kregen die binnen het OCMW de kans om te ontstaan en te groeien. Een goede groepswerking vraagt echter ook inzet en middelen.

Het gevaar bestaat dat gemeentebesturen de opdracht enger gaan interpreteren en zich zuiver richten op de individuele hulpvraag. Dat zou een verlies betekenen voor het sociaal beleid in de gemeente. Individuele hulpvragen moeten ook leiden tot het in vraag stellen en aanpassen van het lokale beleid om proactief armoede en uitsluiting te bestrijden. "Het zou nefast zijn om de rol van een 'bijzonder comité' te verengen tot individuele hulp. Praktijksignalen verbinden met meer structurele ingrepen is immers essentieel."¹⁰

3.2. Specifieke participatie van kansengroepen in kantelen in adviesraden

Op gemeentelijk vlak is de participatie van bewoners en verenigingen georganiseerd via adviesraden (jeugdraad, ouderenraad, gezinsraad, welzijnsraad, cultuurraad ...). Soms bestaan er nog andere vormen van participatie van bewoners (naast uiteraard de verkiezingen). Zoals hierboven gesteld probeert een goed werkend OCMW ook groepswerkingen uit te bouwen.

Nog een stap verder is echte participatie van mensen in armoede organiseren. Daarvoor bestaan er 'gebruikersgroepen' of zijn er ook de dialoogtrajecten en -groepen van verschillende lokale Welzijnsschakelgroepen met het OCMW. De lokale praktijken verschillen sterk: soms is er sprake van het instrumentaliseren van zo'n groepen of soms wordt er vooral verwacht dat zo'n groep beslist beleid legitimeert.

De goede praktijken tonen echter een grote meerwaarde voor de OCMW-werking en het sociale beleid in de gemeente. Voor mensen in armoede is het verrijkend om zowel vanuit hun eigen specifieke situatie als vanuit een ruimer perspectief en vertegenwoordiger van een groep, de werking van het OCMW te bekijken en te evalueren. Aan de hand van hun concrete ervaringen maken ze vaak kritische bemerkingen over gevolgde procedures, praktische regelingen ... Als hulpvrager is dat moeilijk, vanuit een groep die de belangen van alle hulpvragers vertegenwoordigt lukt dat wel. Dat maakt hen sterker, geeft hun het gevoel au serieus genomen te worden en geeft de professionele medewerkers input vanuit de praktijk.



¹⁰ Wouters, W. Een structurele verankering van het lokaal sociaal beleid. Thomas More, 21 oktober 2015. P. 2.

Kruispunt Hulpverlening-Vrijwilligerswerk: de ervaringen in Vorselaar

Met het programma Kruispunt Hulpverlening-Vrijwilligerswerk onderzocht Welzijnsschakels hoe Welzijnsschakels en OCMW's beter kunnen samenwerken vanuit hun kernkwaliteiten om meer gezinnen in armoede te bereiken en hen intensiever te ondersteunen. Het programma liep in 7 gemeenten in Antwerpen (Brecht, Vorselaar en Wijnegem), Oost-Vlaanderen (Temse en Wichelen) en West-Vlaanderen (Ingelmunster en Diksmuide), van september 2013 tot april 2016. Het werd gerealiseerd met middelen van Lokale Projecten voor Kinderarmoedebestrijding. Dialoog, lerende samenwerking en visievorming stonden centraal.

Vorselaar nam deel aan het programma. De Welzijnsschakelgroep 't Kiertje ontstond onder impuls van het OCMW. Hoewel de groep nu autonoom werkt, is de band met het OCMW nog steeds hecht. Uit de verkennende dialoog bleek dat de Welzijnsschakel en het OCMW het bereiken van gezinnen in een kwetsbare positie als prioriteit zagen. De lerende samenwerking bestond erin om een activiteitenaanbod op maat voor gezinnen in een kwetsbare positie te bieden (bv. clown, leeshoekje, knutselen). De Welzijnsschakel deed in de schoolvakanties (krokus, Pasen, zomer) extra inspanningen om ouders samen met hun kinderen aan te trekken tijdens haar vrije ontmoetingsmomenten. Het OCMW hielp bij het toeleiden van gezinnen.

Die lerende samenwerking vormde een opstap om ruimer na te denken over de samenwerking tussen de Welzijnsschakel en het OCMW tijdens een gezamenlijke visievorming i.s.m. Bindkracht¹¹. Gemiddeld 10 deelnemers uit de Welzijnsschakel, het OCMW en ISOM¹² namen deel tijdens vier sessies. Tijdens de eerste sessie formuleerden ze, na een waarderende persoonlijke kennismaking, prioritaire uitdagingen in Vorselaar in de strijd

tegen armoede. In een volgende sessie stelde de Welzijnsschakel haar werking aan het OCMW voor en kwamen de deelnemers vanuit krachtgerichte feedback tot samenwerkingsopties. Ze werkten aan een relatiedefinitie waarin de Welzijnsschakel en het OCMW omschreven wat ze elkaar te bieden hebben en van elkaar vragen om goed te kunnen samenwerken. Tijdens de vierde en laatste samenkomst werkten de deelnemers aan concrete verbeteracties en beslisten ze om een samenwerkingscharter op te stellen en met de resultaten van de gezamenlijke visievorming naar buiten te treden in de gemeente.

De Welzijnsschakel en het OCMW stelden het charter voor op 13 oktober 2015 aan de lokale pers.

Het formuleert drie strategische doelstellingen:

1. Mensen bereiken en ondersteunen;
2. Signalen opvangen en gebruiken om het beleid te verbeteren;
3. Erkenning en waardering voor elkaars inzet.

Het charter formuleert tal van concrete verbeteracties, waaronder:

- Het OCMW is één keer per maand met minstens één maatschappelijk werker uit haar verbindingsteam aanwezig op de vrije ontmoetingsmomenten van de Welzijnsschakel om signalen op te vangen die raken aan individuele en collectieve problemen;
- Mensen in armoede krijgen in Vorselaar een (beleids)stem via de beleidsgroep mens en samenleving waarin ze driemaandelijkse acties en doelen van het OCMW aftoetsen, het OCMW-beleid evalueren en zelf suggesties aanbrenge;
- De Welzijnsschakel en de OCMW-secretaris onderhandelen een financieel-logistieke ondersteuningsplan voor de Welzijnsschakel.

11 Bindkracht ondersteunt hulpverleners en vrijwilligers om mensen die armoede ervaren krachtgericht te ondersteunen.

12 Intergemeentelijke Samenwerking van de OCMW's Middenkempen.

Participatie maakt een beleid beter, maar het maakt het niet altijd gemakkelijk. Goede participatie vraagt niet alleen de bereidheid tot luisteren, maar ook de bereidheid tot verandering aan de eigen werking en tot echte dialoog. Participatie van mensen in armoede vraagt tijd en inzet. Er moet meestal gewerkt worden aan het vertrouwen (Gaat wat ik zeg niet gebruikt worden tegen mij? Kan ik wel eerlijk zijn tegen deze mensen? Menen ze het echt?) en ook de methodes om tot goede participatie te komen verschillen met wat 'traditie' is binnen de lokale overheid.

De (verplichte) participatie op het lokale niveau is georganiseerd in adviesraden. Op de ene plaats functioneren die beter dan op andere. Graag verwijzen we naar 'De Wakkere Burger' en hun magazine 'TerZake'. In het eerste nummer van 2016 werd er uitgebreid ingegaan op de adviesraden en ook op de betrokkenheid van mensen in armoede daarin.¹³

Adviesraden hebben hun nut, dat verschilt van raad tot raad en van gemeente tot gemeente. De manier waarop



het bestuur omgaat met zo'n raad en haar adviezen, de ondersteunende ambtenaar, de leden van de adviesraad ... zijn allemaal factoren die een goede werking mee bepalen. Adviesraden zijn echter niet de goede manier om mensen in armoede te betrekken. Te veel en te lange vergaderingen, ingewikkelde teksten en reglementen die besproken moeten worden, adviezen die op zeer korte termijn gevraagd worden ... Knelpunten genoeg. Dat geldt overigens ook voor andere kansgroepen die vaak ondervertegenwoordigd zijn en zo hun stem moeilijk kunnen laten horen.

Bij de inkanteling van het OCMW in de gemeente zou het een achteruitgang zijn om de participatie van mensen in armoede te beperken tot de structurele participatie in adviesraden.

3.3. Een volgzaam sociaal comité

De toekenning van individuele steun in de vorm van een (equivalent) leefloon of maatregelen van aanvullende steun, passeren nu via de OCMW-raad of via het bijzonder comité voor de sociale dienst (vaak sociaal comité genoemd). Dat is één van de bijzondere comités opgericht in de schoot van de OCMW-raad. Dat comité garandeert de privacy van de betrokkenen en beslist binnen de wettelijke en lokale kaders. In het verleden was er al kritiek op het feit dat lokale politici moeten beslissen over individuele dossiers, waarbij de deskundigheid van de politici met betrekking tot het beoordelen van zo'n dossiers in vraag werd gesteld. Hoewel het op de meeste plaatsen zelden voorviel dat het comité inging tegen het advies van de maatschappelijk werkers.

Ook hier geldt dat er grote lokale verschillen op te tekenen zijn in de werking van het comité. Toch hoor je opvallend vaak bij lokale politici dat de dynamiek binnen de OCMW-raad en het sociaal comité heel anders is dan die in de gemeenteraad. Ze verwijzen dan vooral naar een grotere consensus, het spel van meerderheid versus oppositie dat niet of nauwelijks speelt en een manier van werken waarbij het vertrouwen in elkaar vrij groot is. Uiteraard is dat niet overal het geval of zijn er ook gemeentebesturen en -raden waar in een zeer goede sfeer gewerkt wordt.

¹³ De Wakkere Burger, TerZake magazine, nr.1 2016, p. 13-26.

Wat gebeurt er met het sociaal comité na de inkanteling?¹⁴

Die vraag is nog niet beantwoord. Wel staan er verschillende opties in de conceptnota van de Vlaamse regering:

- 1) Het college van burgemeester en schepenen beslist over de individuele hulpvragen. Andere beslissingen worden geïntegreerd in het gemeentebestuur (college en gemeenteraad).
- 2) Er wordt een extern verzelfstandigd agentschap opgericht (EVA). De individuele hulpvragen komen terecht bij de raad van beheer of het directiecomité van dat EVA. Wie daar zal zetelen, moet dan nog worden bepaald. De andere beslissingen komen terecht bij het gemeentebestuur.
- 3) Er wordt een nieuw 'bijzonder comité' opgericht in de schoot van de gemeenteraad, zoals dat nu bestaat binnen de OCMW-raad, waar de individuele dossiers worden behandeld. De andere beslissingen worden genomen door het gemeentebestuur.

In de conceptnota draagt het derde scenario de voorkeur weg. Het eerste scenario stelt de individuele dossiers gelijk met het dagelijkse politieke werk. De conceptnota merkt – terecht – op dat dit problemen geeft voor het principe van kwalitatieve, hoogstaande, niet-gepolitiseerde individuele dienstverlening zoals die vandaag bestaat.

In het tweede scenario wordt de ene structuur vervangen door de andere. Ook een EVA is een aparte entiteit (met rechtspersoonlijkheid).

Daarmee, zo stelt de nota, komt men niet tegemoet aan de algemene doelstelling om beide instellingen (OCMW en gemeente) te integreren.

In het derde scenario zou dat wel moeten kunnen. Daarin wordt ook de mogelijkheid opengelaten om externe experts te betrekken in dat comité, naast leden van de gemeenteraad.

Voor ons is de zo groot mogelijke onafhankelijkheid van het sociaal comité cruciaal. Dat betekent dat het eerste scenario sowieso een slecht idee is. Het schepencollege is per definitie een politieke arena. Je kunt van die mensen niet verwachten dat ze beleidsbeslissingen nemen en daarover fel discussiëren en hun partijstandpunten verdedigen, om vervolgens over te schakelen naar 'neutrale modus' voor hun taak als toewijzers van individuele hulp. Gelukkig lijken ook de minister en de Vlaamse regering daarvan overtuigd.

De EVA-structuur kan dat wel garanderen, zelfs sterker dan dat vandaag het geval is. Dat is dan afhankelijk van wie er in die EVA zou zetelen. Het klopt wel dat dat niet voldoet aan de doelstelling om af te stappen van de bipolaire structuur (twee rechtspersonen/organisaties) bij de lokale overheid.

Het lijkt meer dan waarschijnlijk dat het derde scenario gevolgd zal worden. Biedt dat voldoende garanties op een goede en onafhankelijke behandeling? Wij plaatsen daar vraagtekens bij. Net zoals bij het schepencollege lijkt het geen goed idee om die beslissingen voor of na een gemeenteraad te nemen. De politieke spanning kan immers hoog oplopen (binnen het college heb je in regel geen oppositiepartijen, wat wel zo is in de gemeenteraad). De politisering moet absoluut vermeden worden. De inbreng van experts als lid van dat comité kan een goed idee zijn, hoewel ook daar een zekere afbakening of screening nodig is. Wie kun je als expert beschouwen, welke competenties of vereisten zijn minimaal nodig? Het lijkt ons ook vanzelfsprekend dat die raad slechts uitzonderlijk kan afwijken van de adviezen van de professionele maatschappelijk werkers en dat dat sterk gemotiveerd moet gebeuren. Een monitoring van de gemeenten gedurende de eerste jaren na de inkanteling kan goed zijn om eventuele grote verschillen op te sporen en indien nodig in te grijpen. Daarnaast kan het werken met objectieve criteria voor het toekennen van (aanvullende) steun ook een houvast zijn. Zo worden individuele dossiers behandeld volgens vooraf afgesproken beleidslijnen.

14 Homans, L. Conceptnota aan de Vlaamse regering, Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen. 2015, p. 12-14.

3.4. Inperken onafhankelijkheid sociaal werkers

De sociaal werker in dienst van het OCMW moet ervoor zorgen dat de opdracht van het OCMW vervuld wordt om iedereen een menswaardig bestaan te garanderen. Daarvoor beschikken zij over verschillende instrumenten (leefloon, aanvullende steun, GPMI, materiële steun, artikel 60, opleiding en vorming, groepswerkingen ...). De sociaal werker is actief binnen een wettelijk kader. Maar ook binnen dat kader wordt de handelingsvrijheid soms beperkt en al zeker gecontroleerd. Dat laatste is op zich geen probleem. Wel wordt het een probleem als de uitoefening van zijn opdracht beperkt wordt door de controlerende overheid.

De voorbije jaren doken her en der berichten op van OCMW's waar bepaalde voorwaarden gekoppeld worden aan het leefloon die niet passen binnen het wettelijk kader. Zo kun je bijvoorbeeld niet zomaar een cursus



Nederlands opleggen aan alle aanvragers van een leefloon die een beperkte kennis van het Nederlands hebben. Vanzelfsprekend kan in dat geval die cursus erg nuttig zijn binnen een traject naar maatschappelijke integratie, maar is het niet wettig om die automatisch te verplichten voor iedereen op straffe van de niet-toekenning van het leefloon. Ook waren er incidenten rond de interpretatie van 'dringende medische hulp' voor mensen zonder papieren, verplichte gemeenschapsdienst ... Nochtans is de wetgeving erg duidelijk. Zo moet er werkbereidheid zijn en kan er een GPMI afgesproken worden waar bijvoorbeeld een cursus Nederlands, vrijwilligerswerk of sociale tewerkstelling zijn plaats heeft. Er worden in onderling overleg afspraken gemaakt en op papier gezet, waar men zich ook aan moet houden.¹⁵ Een goed uitgevoerd GPMI zorgt voor haalbare afspraken die echte stappen vooruit betekenen voor de mensen in kwestie. Daarvoor is de noodzaak groot dat de sociaal werker echt op maat kan werken en in echte dialoog het GPMI kan opstellen. Dat kost tijd (en dus geld) maar is een absolute voorwaarde om de maatschappelijke integratie te laten slagen. Sociaal werkers zitten nu al gewrongen in een situatie waarbij zij aan de ene kant zowel een beroepsgeheim hebben en moeten proberen om op maat van hun cliënten de best mogelijke oplossing te vinden. Aan de andere kant hebben zij ook een controlerende bevoegdheid en moeten zij eventuele inbreuken signaleren. Een moeilijk en soms zelfs onhoudbaar evenwicht, zeker omdat zij zich ook bewust zijn van de gebreken in hun instrumentarium zoals het veel te lage leefloon.

Wanneer de sociaal werkers vanuit het OCMW binnen de gemeentelijke administratie moeten functioneren, dreigt die onafhankelijkheid verder onder druk te komen. Waar zij binnen het OCMW zowat de belangrijkste beroepsgroep zijn en het een jarenlange traditie is om dat broze evenwicht tussen hulpverlening en controle te proberen te beheersen, komen zij nu terecht in de veel grotere gemeentelijke administratie. Opnieuw, ook nu is dit zeker niet overal en altijd vanzelfsprekend.

¹⁵ Het GPMI was verplicht voor alle -25-jarigen, voor +25-jarigen was dat facultatief. De federale regering beslist eind maart 2016 om het verplichte GPMI uit te breiden naar alle nieuwe aanvragen voor een leefloon.

3.5. Verdwijnen van patrimonium en eigen opbrengsten

Heel wat OCMW's hebben een aanzienlijk patrimonium. Gebouwen die gebruikt worden voor de werking van het OCMW en zijn diensten maar ook opbrengsteigendommen die door de jaren heen zijn verworven, sommigen daterend van lang voor de officiële oprichting van het OCMW.

De opbrengsten die uit die eigendommen gehaald worden en het beschikken over eigen patrimonium zorgen ervoor dat het OCMW over middelen beschikt om zijn opdracht uit te voeren, naast de middelen die door de andere overheden ter beschikking gesteld worden. Wat zal daarmee gebeuren na de inkanteling?

Afhankelijk van de gemeente wordt de OCMW-begroting daarnaast in min of meerdere mate bijgepast door de gemeentelijke overheid. Na de inkanteling zou logischerwijs moeten gewerkt worden aan één begroting. Daarbij moet opgemerkt worden dat heel wat gemeenten armlastig zijn.

Een deel van de eigendommen van de OCMW's komen uit schenkingen. Daar is doorgaans in opgenomen dat die schenking moet dienen om de zwaksten in de gemeente te helpen. In principe kan daar niet van afgeweken worden en zullen de opbrengsten van die schenkingen ook in de toekomst moeten besteed worden aan dat doel.

**AFHANKELIJK VAN DE GEMEENTE
WORDT DE OCMW-BEGROTING
DAARNAAST IN MIN OF MEERDERE MATE
BIJGEPAST DOOR DE GEMEENTELIJKE
OVERHEID.**

Bij andere eigendommen is dat niet het geval. Die eigendommen en opbrengsten zullen niet verdwijnen van vandaag op morgen, maar het is onduidelijk of ze in de toekomst ook voor sociale doeleinden zullen of moeten worden gebruikt.

Het gevaar bestaat dat die gebruikt zullen worden om de algemene gemeentebegroting in orde te brengen. Zowel het overhevelen van opbrengsten naar andere domeinen als een uitverkoop die slechts eenmalig middelen oplevert, behoort tot de mogelijkheden. In beide gevallen is dat nefast voor een goed sociaal beleid. Op vele plaatsen is er nu al een gebrek aan middelen voor een goede werking van het OCMW.

Het is cruciaal dat bij de inkanteling garanties ingebouwd worden dat het geen eenzijdige besparingsoperatie wordt die structureel de middelen voor het lokale sociale beleid vermindert.

3.6. De drempel naar sociale hulp- en dienstverlening

“De integratie van de gemeente en het OCMW zorgen voor meer duidelijkheid 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.”¹⁶

Die doelstelling in de conceptnota van de Vlaamse regering wordt zeer absoluut geformuleerd. De realiteit is veel genuanceerder en ingewikkelder. Het is absoluut geen vaststaand gegeven dat de drempel wordt verlaagd door de inkanteling en het fuseren van de verschillende diensten.

Mensen in armoede zijn een heterogene groep. Een deel van hen komt zelden of nooit bij het OCMW terecht, omdat ze inderdaad een te hoge drempel ervaren, maar ook omdat armoede jammer genoeg veel groter is dan de groep die recht heeft op steun van het OCMW.

16 Homans, L. Conceptnota aan de Vlaamse regering, Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen. 2015, p. 10-11.

De groep die wel op het OCMW een beroep doet, valt ook uiteen in verschillende groepen: mensen die voor lange tijd afhankelijk zijn van het OCMW, soms zelfs over meerdere generaties; anderen die voor kortere tijd hulp nodig hebben. Het gaat over generatiearmen, mensen met schulden of budgettaire problemen, ouderen in armoede, mensen zonder papieren, erkende vluchtelingen, jongeren ...

Dat maakt dat voor een deel van die mensen het huidige OCMW net een veilige omgeving is waar voor hen de drempel veel lager ligt dan wanneer dat in de toekomst geïntegreerd is bij de gemeentelijke diensten, al dan niet op dezelfde locatie.

Neem bijvoorbeeld mensen zonder papieren die een beroep willen doen op dringende medische hulp. De drempel daarnaartoe zal groter zijn wanneer zij die hulp moeten vragen op een plaats waar de lokale politie in hetzelfde gebouw zit. Hetzelfde geldt wanneer er in gangen en wachtruimtes van de geïntegreerde diensten mensen zitten te wachten voor een bouwvergunning naast iemand die dreigt uit zijn huis gezet te worden omwille van financiële problemen. Er is een groot gevaar dat de laatste zich bekeken zal voelen en alles doet om de reden voor zijn aanwezigheid te verbergen, of gewoon niet komt opdagen.

Dat is natuurlijk niet onvermijdelijk. Overigens heeft het concept 'sociaal huis' ongeveer hetzelfde doel. Zoals al gezegd is dat op sommige plaatsen een succes. Het is van cruciaal belang dat dat drempelverlagend werken niet als een automatisch gevolg wordt beschouwd. Een doordacht beleid, met participatie van mensen in armoede, moet daarop een duidelijk en gemotiveerd antwoord bieden. Anders dreigt het tegenovergestelde te gebeuren en dreigt de drempel voor heel wat groepen omhoog te gaan.



3.7. Privatisering

Het debat over de privatisering van publieke diensten is natuurlijk veel ruimer dan de inkanteling van het OCMW in de gemeente. De privatisering van de zorg, van opleiding en arbeidsbemiddeling ... Recent brak de discussie los over de plannen van schepen van sociale zaken en OCMW-voorzitter van Antwerpen Fons Duchateau om sociale projecten die door de stad werden uitgeschreven te vermarkten. Peter Raeymaeckers, socioloog aan de Universiteit Antwerpen en onderzoeker bij het Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) had daar in Gazet van Antwerpen ernstige bedenkingen bij:

“Volgens Duchateau schiet het klassieke middenveld tekort. Als alternatief wil hij via het systeem van concurrentie behalve de bestaande Antwerpse sociale organisaties ook privéorganisaties en ondernemers laten meedingen om projecten binnen te halen. Dat lijkt me niet het ideale model om de complexe sociale problematiek van Antwerpen aan te pakken. De schepen vergeet dat ook het lokale bestuur en het OCMW hierin een belangrijke rol spelen. Het is hun verantwoordelijkheid om via dialoog een samenwerking tussen de verschillende middenveldorganisaties te faciliteren en hen aan te spreken op de expertise die ze al jarenlang hebben opgebouwd. Ik heb het niet alleen over de meer klassieke sociale partners zoals de CAW's en Samenlevingsopbouw, ook de etnisch-culturele verenigingen van de verschillende gemeenschappen zouden hierin moeten worden betrokken. In plaats van in te zetten op concurrentie, waardoor je die organisaties tegen elkaar opzet en zo de expertise kwijtspeelt, moet worden ingezet op samenwerking, het concept dat we *governance* noemen: het samenwerken van lokale besturen en het middenveld.”¹⁷

¹⁷ Gazet van Antwerpen, 16 maart 2016.

Het is logisch dat de overheid de kost en de kwaliteit van hulp- en dienstverlening bewaakt. Maar enerzijds kan die concurrentie ook leiden tot inzetten op enkel kostenefficiëntie en minder op kwaliteit. Anderzijds, wanneer ook profit-bedrijven zich op de markt gaan begeven, dan dient er winst gemaakt te worden op sociale dienstverlening. Daar kun je serieuze principiële vragen bij stellen. Bovendien dreigen die meest kwetsbare doelgroepen steeds uit de boot te vallen.

De privatisering van ouderenzorg, waarbij heel wat OCMW's tot op vandaag belangrijke spelers zijn, kan leiden tot minder betaalbare ouderenzorg. Aangezien het OCMW ook tussenkomt voor wie de nodige middelen niet heeft (en evenmin via de onderhoudsplicht van de kinderen) voor een verblijf in een woonzorgcentrum, kan dat op termijn hogere kosten met zich meebrengen.

Ook beschikken OCMW's over tewerkstellingsinitiatieven binnen de sociale economie. Daarmee kunnen ze mensen voor wie de drempel tot de reguliere arbeidsmarkt te hoog is, opleiding en ervaring aanbieden in tijdelijke of permanente tewerkstelling. De inkantelingsoperatie mag niet leiden tot een grote privatiseringsgolf van die initiatieven.

3.8. De inkanteling als een besparingsoefening

Er wordt in de conceptnota van de Vlaamse regering expliciet verwezen naar een grotere efficiëntie als doelstelling bij de inkanteling. Dat wordt ook ruimer gezien dan enkel winsten bij ondersteunende diensten zoals personeel en financiën.¹⁸

Efficiënte diensten zijn een goede zaak. Als de lokale overheid daarmee aan bestuurskracht wint, dan is dat toe te juichen. De vraag is dan wat er gebeurt met de geboekte winst. Daarmee zouden investeringen kunnen gebeuren in meer en beter sociaal beleid, in extra dienstverlening voor de burgers.

We verwezen eerder al naar de financiële situatie van de lokale overheden, die is niet zo rooskleurig op heel wat plaatsen. Dan kunnen die efficiëntiewinsten leiden tot het schrappen van personeel op sociale diensten, terwijl er eigenlijk meer taken en een groter doelpubliek bij die diensten terecht zouden moeten kunnen. Zo wordt de inkanteling vooral een besparingsoefening

waarbij de doelstelling om het sociaal beleid te versterken ondergeschikt wordt aan een louter financiële overweging. Neem daarbij nog de problematiek van de eigen OCMW-inkomsten.

3.9. Invulling van het sociaal beleid vanuit een middenklasselogica

Mensen in armoede hebben nood aan specifieke hulp- en dienstverlening. Daarvoor zijn heel wat redenen: een wantrouwen tegenover officiële diensten en de samenleving, gebrekkige administratieve vaardigheden, de dagelijkse problemen die met een leven in armoede samengaan, de nood aan de opbouw van een vertrouwensrelatie ... Dat vereist een vertrouwensvolle omgeving en personeel met de juiste vaardigheden. De dagelijkse praktijk toont aan hoe moeilijk dat is.

Hoewel de Vlaamse regering stelt dat “de eigenheden die gepaard gaan met de publieke dienstverlening in sectoren met een grote gevoeligheid voor de persoonlijke levenssfeer en sociaal kwetsbaren moeten verzekerd worden en dat ook moet kunnen binnen het gemeentedecreet”, is dat niet evident.¹⁹ Vorming en opleiding van al het personeel in de front-office kan dat deels verhelpen, maar ook de organisatie van de diensten, het vermijden van onnodige doorverwijzingen, de mogelijkheid om meer tijd te nemen voor sociaal kwetsbaren, kansen om privacy te garanderen bij vragen voor gemeentelijke diensten ... zijn noodzakelijk.

Diensten die zich richten op de grootste gemene deler van de bevolking, riskeren uitsluitend te werken voor de zwaksten in de samenleving. Stel dat iemand een probleem heeft binnen het domein wonen, dan zal iemand in armoede hoogstwaarschijnlijk meer uitleg nodig hebben of concrete hulp bij het invullen van formulieren. Als de ambtenaar achter het loket geen onderscheid kan of wil maken bij de behandeling van verschillende cliënten, dan zal de dienstverlening voor mensen in armoede onvoldoende zijn.

18 Homans, L. Conceptnota aan de Vlaamse regering, Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen. 2015, p. 10.

19 Idem.

Een ander voorbeeld is e-government. Een goede zaak voor heel wat middenklassers en ook voor een deel van de mensen in armoede. Voor anderen zijn zo'n diensten niet beschikbaar wegens gebrek aan internet en computer of aan de juiste vaardigheden.

Opnieuw moet daarover ernstig nagedacht worden, met medewerking van de betrokken mensen. Toegankelijke dienstverlening betekent niet altijd hetzelfde voor iedereen. Bij het voorbereiden en uitvoeren van de inkanteling moet dat een belangrijk aandachtspunt zijn. We vallen in herhaling, maar heel wat van de gevaren schuilen erin dat de inkanteling een oefening wordt waarin de betrokkenen uit het oog verloren worden en waarbij het uiteindelijke resultaat voor de mensen in de meest kwetsbare posities negatief zou zijn.

3.10. Waarheen met andere opdrachten?

Een laatste gevaar aan de inkanteling dat we hier willen vermelden, zijn de andere taken en opdrachten die bij het OCMW liggen en waar nog weinig of niets over geweten is. We denken hier aan de diensten schuldhulp bij de OCMW's, maar bijvoorbeeld ook aan de werking van het LAC (lokale adviescommissie). Dat LAC treedt op bij dossiers van energiearmoede. Die commissie, die in elke OCMW bestaat, is samengesteld uit OCMW-raadsleden, maatschappelijk werkers en vertegenwoordigers van de distributienetbeheerder. Zij behandelen dossiers van diegenen die dreigen afgesloten te worden van energievoorzieningen. Er mag (behalve wegens acute veiligheidsrisico's) niemand afgesloten worden zonder dat dat eerst op het LAC is behandeld.

Die opdracht ligt bij het OCMW. Wat er na de inkanteling moet gebeuren en hoe de samenstelling zal zijn, is nog niet bekend. Daarvoor zal nog heel wat werk zijn op regelgevend vlak. Belangrijker dan de formele regels, of althans belangrijker voor mensen in energiearmoede, is dat het LAC goed werkt. De voorbije jaren werden heel wat inspanningen geleverd door de OCMW's, maar zeker ook door het middenveld (bijvoorbeeld het project Energie en Armoede van Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie), om de werking van het LAC op punt te stellen – nogmaals – met grote lokale verschillen. Het is immers zo dat ook hier mensen komen in een precaire situatie. De problematiek van de energieafsluiting is vaak niet het

enige probleem waarmee zij kampen. Een goed LAC zorgt ervoor dat de mensen in kwestie zeker gehoord worden (een slecht werkend LAC nodigt hen enkel formeel uit, ook al komen ze vaak niet opdagen). Een goed werkend LAC hoort de verschillende partijen en zorgt ervoor dat er een oplossing uit de bus komt die haalbaar is voor de persoon in kwestie, vaak gekoppeld aan andere hulpverlening.

Na heel wat inspanningen is er vooruitgang geboekt in heel wat gemeenten en zijn er draaiboeken over een goede LAC-werking. Het zou bijzonder jammer zijn als dat zou verdwijnen of als de klok zou teruggedraaid worden. Het is dan ook dringend tijd om ook dat soort OCMW-taken te gaan bekijken en een plan te maken van wat er in de toekomst zal gebeuren. Hoe zorg je ervoor dat die sociale insteek gegarandeerd blijft, dat dit niet opnieuw een soort administratieve formaliteit wordt ...?

De komende maanden moet de Vlaamse overheid inventariseren welke taken zo aan het OCMW zijn toegekend en een plan van aanpak maken bij elk van die taken.



4. Kansen voor het armoedebestrijdingsbeleid

4.1. Drempelverlagende dienstverlening voor een grotere groep mensen

In punt 3.6 stelden we dat de drempel naar hulp- en dienstverlening niet automatisch zal dalen eens de inkanteling voltooid is. Integendeel, er zal zeer zorgvuldig tewerk gegaan moeten worden om te zorgen dat het resultaat geen hogere drempel is voor bepaalde groepen.

Toch kunnen we er niet omheen dat er ook kansen liggen om drempelverlagend te werken. Dat op twee vlakken:

- Indien het goed wordt aangepakt, kan in de grote oefening van de inkanteling ook gewerkt worden aan bestaande drempels die mensen in armoede en OCMW-cliënten op de dag van vandaag ondervinden.
- Er zijn veel meer mensen die nood hebben aan hulp- en dienstverlening vanuit diensten van het OCMW en/of de gemeente dan dat er vandaag hun weg vinden naar die diensten. Naast de algemene toegankelijkheid (openingsuren, locatie, kwalitatieve werking ...) speelt voor sommigen wel degelijk het stigma van het OCMW mee. Erkennen dat je in een precare situatie zit en de stap zetten naar het OCMW is niet eenvoudig. Een – onterecht – stigma dat het OCMW voor sukkelaars en marginalen is, leeft onder de bevolking. Op sommige plaatsen is dat sterker

dan op andere. Dat kan te maken hebben met de geschiedenis van het lokale OCMW, met de locatie, met de verschillende vormen van dienstverlening die het OCMW aanbiedt, met een al dan niet goed werkend 'sociaal huis' ...

Als men erin slaagt om de sociale diensten na de inkanteling zowel toegankelijk te houden voor de mensen die er nu al beroep op doen als drempelverlagend te werken voor wie nu door schaamte, gebrek aan kennis of welke reden dan ook niet de stap zet naar de hulp, dan komt er een positief effect uit de inkanteling. Let wel, dat vraagt inspanningen om na te denken over hoe dat in de praktijk kan werken. Dat hangt onder meer af van de lokale situatie op het vlak van infrastructuur, personeel en middelen. Als je meer inwoners bereikt, met een laagdrempelige dienstverlening, dan geeft dat waarschijnlijk meer vragen tot hulp- en dienstverlening dan de som van het huidige OCMW en de gemeente.

4.2. Groter besef van de armoedeproblematiek in het gemeentebeleid

Het erkennen en het herkennen van armoede is in onze samenleving vaak problematisch. De cijfers zijn nochtans niet min: 1,7 miljoen mensen in armoede in



België. In het debat worden mensen in armoede echter vaak verengd tot specifieke groepen: mensen met een leefloon, daklozen, mensen die het echt nodig hebben ... Dat is nefast voor het discours van politici en voor het armoedebestrijdingsbeleid. Denk maar aan sociale correcties die beperkt zijn tot mensen met een leefloon, nochtans slechts een fractie van de beoogde doelgroep. Dat discours sijpelt ook door naar het lokale niveau. Dan hoor je uitspraken als “bij ons in de gemeente is er geen armoede” of “we kennen hier de mensen in armoede allemaal”. Niet alleen zal zo'n uitspraak altijd fout zijn, ze zegt ook veel over hoe het probleem aangepakt wordt. Wanneer armoede geminimaliseerd wordt of men gelooft dat het probleem perfect onder controle is, dan dwaalt men. Niet alleen bij politici, maar ook bij ambtenaren is de perceptie van armoede vaak niet correct.

De inkantelingsoperatie kan zorgen voor een groter bewustzijn van de problematiek bij de gemeentelijke diensten en overheid. Doch, dat zal niet vanzelfsprekend zijn of automatisch gebeuren.

Armoede herkennen vraagt vaardigheden. Hoe merk je dat iemand die met een vraag aan je loket staat eigenlijk met een veel groter probleem kampt? En, als je dat al zou opmerken, hoe zorg je er dan voor dat die persoon echt verder geholpen wordt zonder inbreuken op de privacy van die persoon? Dat vereist vorming en training en goed doordachte procedures. Eerder verwezen we al naar de manier van doorverwijzen, naar vereenvoudigde administratie en extra hulp, en naar het belang van de betrokkenheid van mensen in armoede bij het uitwerken van het gemeentebestuur daaromtrent.

Hier ligt een grote kans. Als meer en meer ambtenaren zich bewust zijn van de problematiek, zal na verloop van tijd de aandacht voor dat probleem groter worden en zullen hopelijk bepaalde procedures en regelgeving zelfs toegankelijker worden voor zowat iedereen in die gemeente. Er zal een bewustwording zijn dat je er niet automatisch van uitgaat dat de persoon in kwestie het wel zal redden met de beperkte informatie, dat het bedrag voor een identiteitskaart niet voor iedereen zomaar snel te betalen is, dat de toegang tot premies of diensten vaak veel ingewikkelder is dan gedacht ...

Als dat tot bij de beleidsmakers doordringt, kan dat het sociaal beleid versterken. Waar je nu op vele plaatsen merkt dat er binnen de OCMW-raad een dynamiek ontstaat

of dat individuele raadsleden hun ogen opengaan bij het zien van de problemen van de bevolking in hun gemeente, zal dat hopelijk ook lukken bij een eengemaakte structuur. Die kans ligt er maar, en dat is cruciaal, het zal evenmin vanzelf komen en een automatisch mechanisme zijn.

4.3. Betere, efficiëntere en ruimere gemeentelijk dienstverlening

Eén van de belangrijkste redenen voor de inkanteling van het OCMW in de gemeente is het streven naar efficiënte structuren. De dubbele structuur op lokaal niveau is voor de voorstanders van de inkanteling een inefficiënt inzetten van mensen en middelen. In tijden van besparingen kan dat beter, zo vinden ze.

Ook daar ligt een kans. Een kans om betere en efficiëntere diensten te maken die, omdat ze besparen op dubbel werk, extra diensten kunnen aanbieden aan de bevolking en zo het sociaal beleid kunnen versterken.

Het is immers niet zo dat de opdracht van het OCMW tot op de dag van vandaag waargemaakt is. Er leven nog steeds mensen in armoede die, omwille van die armoede, geen leven leiden in menselijke waardigheid. Er is dus nog werk aan de winkel.

Hét uitgangspunt van de inkanteling moet voor Welzijnszorg zijn: hoe slagen we erin om onze burgers beter te helpen, hoe kunnen we die strijd tegen armoede op lokaal vlak versterken? Als dat de leidraad is bij het uitwerken van de inkanteling, dan kan er nog steeds gewerkt worden aan efficiëntiewinst, maar niet om te snijden in de middelen voor sociaal beleid, wel integendeel.

4.4. Versterken van het lokaal sociaal beleid

Het lokaal sociaal beleid bestaat al langer dan vandaag. In het verleden diende er ook een apart 'lokaal sociaal beleidsplan' opgemaakt te worden. Deze dagen is dat net zoals andere specifieke beleidsplannen opgenomen in het gemeentelijk beleidsplan. Of dat een goede zaak is, is maar zeer de vraag. Daarbij komt nog het wegvallen van geormerkte middelen specifiek voor kansengroepen (middelen die de lokale overheid enkel mocht inzetten op projecten die een welbepaalde doelgroep bereikten). Ook die zitten nu in de algemene budgetten, waarbij het van de

lokale overheid afhangt of die verder ingezet worden voor kansengroepen.

Wat wel opviel was de gebrekkige participatie van kansengroepen, en meer specifiek mensen in armoede, aan de opmaak van het lokaal sociaal beleid. Sommige gemeenten bleven zweren bij de adviesraad als enig middel tot participatie, of richtten wel een ander orgaan op, maar dat werd dan weer bevolkt door dezelfde 'usual suspects' als in de adviesraden.

Ook daar waren er uitzonderingen ten goede, waar wel op een intensieve en serieuze manier participatie werd georganiseerd in het verleden. Aan de andere kant leidt het samenvoegen van al die beleidsplannen misschien wel tot planlastvermindering, maar ook tot participatievermindering.

Hier ligt een kans in de inkanteling. Bestaande partnerschappen van een OCMW met vereniging waar armen het woord nemen, bijvoorbeeld een Welzijnsschakel, kunnen ook gebruikt worden om de participatie te verzekeren in het ruimere sociale beleid binnen de gemeente. Ook de expertise om die groep te laten participeren komt mee over. Voor gemeenten waar dat nog niet bestond, is dit het moment om daarop in te zetten.

Zo kunnen sociale accenten hun weg vinden in andere gemeentelijke domeinen dan het klassieke zorg en welzijn. Als binnen de nieuwe structuur ook in domeinen zoals wonen, tewerkstelling, vrije tijd, onderwijs, inrichting van de publieke ruimte ... mensen in armoede hun stem kunnen laten horen, dan is dit een positief effect.



5. Voorwaarden voor een beter beleid na de inkanteling

5.1. Menselijke waardigheid voor alle inwoners garanderen

De belangrijkste opdracht van de OCMW's tot op de dag van vandaag, moet de leidraad worden voor de inkanteling. Zowel op Vlaams niveau als binnen elke gemeente moet gedurende het hele proces telkens opnieuw de vraag gesteld worden of en hoe die opdracht beter ingevuld kan worden.

Daarbij moet worden gekeken naar het kwantitatieve aspect: kunnen we meer mensen bereiken die nood hebben aan hulp- en dienstverlening? Maar evenzeer naar het kwalitatieve aspect: kunnen we betere en kwaliteitsvollere hulp- en dienstverlening bieden aan de mensen in kwestie? Ook moet de lokale overheid erover waken geen Mattheüseffecten te creëren, maar die eerder weg te werken waar ze al spelen.

Als het antwoord op die vragen negatief is, betekent dat dat er andere pistes en oplossingen moeten overwogen worden. Een achteruitgang is onaanvaardbaar en een vooruitgang nodig. We slagen er immers nog steeds niet in om armoede uit te sluiten.



5.2. Individueel en groepsgericht werken garanderen

De individuele hulpverlening blijft een belangrijke opdracht, daar verandert in principe niets aan. Wat wel zal wijzigen is de behandeling van de individuele dossiers. Een goede individuele hulpverlening garanderen betekent ook dat de privacy van de betrokkene maximaal gegarandeerd wordt binnen de nieuw te vormen constructies zoals de vervanger van het huidige sociaal comité.

Eén van de doelstellingen van de inkanteling is ook dat de gemeentelijke diensten beter toegankelijk worden voor de mensen die nu vooral van OCMW-dienstverlening gebruikmaken. Dat verloopt niet vanzelf. Daarvoor moeten die diensten goed gedifferentieerd kunnen werken en moeten processen binnen de gemeentelijke administratie toegankelijker gemaakt worden. Denk hier maar aan doorverwijzingen, administratieve documenten, behandeling van vertrouwelijke dossiers en informatie, openheid naar mensen in armoede ...

Ook het doorgeven van kennis in expertise over het werken met de doelgroep van mensen in armoede is cruciaal. Evenmin zal dat vanzelf gaan en zou bijvoorbeeld een fusie van diensten automatisch leiden tot voldoende overdracht van expertise. Gerichte vormingen voor en intervisie van de medewerkers lijkt hier de aangewezen piste. Zowel de kennis die aanwezig is binnen het OCMW als het aanbod aan vorming vanuit het middenveld kunnen gemeenten ondersteunen. Daarnaast is participatie van de doelgroep essentieel. Daarop komen we terug in het volgende punt.

Naast de individuele hulp- en dienstverlening kennen heel wat OCMW's ook groepsgerichte werkingen of ondersteunen zij actief groepswerkingen van Welzijnsschakels, Verenigingen waar armen het woord nemen of andere organisaties zoals CAW's of Samenlevingsopbouw. Op andere plaatsen bestaat zo'n werking niet.

De inkanteling mag niet leiden tot het afbouwen van die werkingen. Voor de gemeenten die zo'n werking nog niet kennen, is het wel een momentum om ermee te starten. Groepswerkingen zijn vaak een goede aanvulling op de individuele hulpverlening. Mensen kunnen ideeën uitwisselen, kunnen elkaar versterken met betrekking tot allerlei onderwerpen. Dat kan gaan over woonproblematieken, opvoedingsvragen,

welzijnsvragen ... Dat geeft mensen ook de kans om los van hun individueel dossier vragen te stellen, vaak ook in een meer informele setting dan bij een afspraak met de maatschappelijk werker. Groepswerken scheppen bovendien ook informele leerkanalen voor de deelnemers.

5.3. Participatie van mensen in armoede aan het beleid garanderen

Een goed beleid staat open voor de participatie van zijn inwoners. Zeker voor een lokale overheid is dat van groot belang, maar ook perfect haalbaar. Het is immers het beleidsniveau waar de afstand met de burger het kleinst is. Mensen in armoede moeten ook aan het beleid kunnen participeren. Sommige OCMW's zijn op dat gebied ook goed bezig. Vanuit Welzijnsschakels komen meer en meer signalen dat OCMW's actief inspanningen leveren om mensen in armoede te betrekken bij het beleid. In dit dossier kun je ook het voorbeeld vanuit Balen lezen. Mensen in armoede laten participeren vereist specifieke inspanningen. Zoals al in het tweede hoofdstuk beschreven, zullen de adviesraden niet volstaan. Welzijnszorg roept alle gemeenten op om structurele participatie van mensen in armoede op de agenda te zetten. Afhankelijk van de aanwezigheid en de draagkracht van een vereniging of Welzijnsschakel in de gemeente kan daarvoor worden samengewerkt met bestaande groepen, anders kan ook de lokale overheid het initiatief nemen.

Neem participatie wel serieus. Dat betekent dat er overleg is, maar dat er ook openheid voor kritische en onafhankelijke stemmen moet zijn én de bereidheid om in dialoog te gaan. Het voorbeeld van Balen geeft aan dat de werking van het OCMW echt op concrete punten kan verbeteren als je je oor te luisteren legt bij de betrokkenen.

Wanneer participatie gebruikt wordt als symbool (enkel luisteren, maar geen dialoog of actie die erop volgt) of wanneer kritische bemerkingen niet worden gewaardeerd, maar integendeel groepen kwalijk genomen worden, dan is dat gedoemd om te mislukken.

Tot slot is het belangrijk dat mensen in armoede dat kunnen doen in een veilige omgeving. Dan gaat het niet enkel om de fysieke omgeving, maar vooral om mentale vrijheid en veiligheid. Wanneer mensen in armoede bijvoorbeeld knelpunten oplist in de concrete hulpverlening van het OCMW, dan moeten ze zeker zijn dat dat hun niet kwalijk genomen wordt, laat staan dat dat voor hen persoonlijk negatieve gevolgen zou hebben. Dat vraagt van beide partijen inspanningen en openheid. Zo'n proces vraagt ook tijd, zowel om de knelpunten bloot te leggen als om het noodzakelijke vertrouwen op te bouwen.



Samenwerken aan een participatief lokaal sociaal beleid in Balen

Het OCMW van Balen bouwt zijn armoedebeleid sinds 2007 participatief uit met de Welzijnsschakel Het Lichtpunt als partner. De aanleiding was een onderzoek naar de leefomstandigheden van de gezinnen uit Balen door de Katholieke Hogeschool Kempen in opdracht van het OCMW.²⁰ Daaruit bleek dat 17,2% van de gezinnen een inkomen onder de Europese armoedegrens had. Dat is relatief veel in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde (in 2005) van 10,7%. De Welzijnsschakel gebruikt een signaallijst om signalen over uitsluiting op diverse levensdomeinen (bv. wonen, werken, gezondheid, veilige kindertijd: onderwijs, gezin, opvoeding, inkomensbeleid) op te vangen bij mensen in armoede. In die lijst staan drie vragen centraal:

1. Welke signalen vangen we op?
2. Wie kunnen we daarover aanspreken in de gemeente?
3. Hoe volgen we dat op?

De signalen die zo verzameld worden, geven o.a. inhoud aan de thematische werkgroepen in de schoot van het OCMW. Maatschappelijk werkers begeleiden de verschillende werkgroepen waaraan deelnemers van de Welzijnsschakel participeren.

Na enkele jaren van lerende samenwerking hebben de Welzijnsschakel en het OCMW samen al heel wat concrete verbeteringen gerealiseerd in de strijd tegen armoede en uitsluiting. Enkele voorbeelden: de herinrichting van het OCMW-onthaal, de verfijning van het intakegesprek en de begeleidende documenten die cliënten meekrijgen, de aanstelling van een eerstelijnspsycholoog, een aanbod aan kooksessies, info- en praatavonden over schulden en opvoeding, vrijetijdscheques, de oprichting van Club Actief²¹ en de derdebetalersregeling.

Maar bovenal hebben de werkgroepen geleid tot de persoonlijke groei van alle betrokkenen (mensen in armoede, vrijwilligers, maatschappelijk werkers), wederzijds respect, een open samenwerking en een betere participatie van mensen in armoede aan de besluitvorming.

20 Storms, B., Légat, S. & Bonroy, C. (2007). Leefomstandigheden van de gezinnen uit Balen. Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.

21 Club Actief is een organisatie in Balen die kansarmen warm maakt om deel te nemen aan het vrijetijdsaanbod. Het zijn de kansarmen zelf die de werking van Club Actief vorm geven. De mensen zoeken uit wat er mogelijk is en kiezen samen de activiteiten uit waaraan ze deelnemen. Alles wat met sport, cultuur, vrije tijd, informatie en nieuwe media te maken heeft, komt in aanmerking. Daarnaast organiseert Club Actief soms zelf activiteiten waarop alle cliënten van het OCMW welkom zijn.

5.4. Budgettaire garanties voor het sociaal beleid

De inkanteling moet gepaard gaan met budgettaire garanties voor het sociaal beleid in de gemeente. We waarschuwen voor een sluipende besparingsoperatie op korte of middenlange termijn.

Concreet moeten alle eigen opbrengsten van het OCMW veiliggesteld worden: zowel inkomsten die onder meer door notariële akten ten goede moeten komen aan een sociaal doel, als de eigen inkomsten uit patrimonium of andere opbrengsten. Een uitverkoop, die eenmalige opbrengsten oplevert maar enkel dient om de begroting op te smukken, kan voor ons niet.

Het zou goed zijn als gemeenten voor de inkanteling een budgettaire oefening maken waarbij ze duidelijk kunnen vaststellen wat de uitgaven zijn voor het sociale beleid en hoe die in de toekomst zullen verlopen en evolueren. Besparingen die door efficiëntiewinsten gerealiseerd worden, dienen geïnvesteerd te worden in meer en beter sociaal beleid.

5.5. Charter voor de professionele autonomie van de sociaal werker

De Vlaamse regering lijkt zich bewust van de nood aan een specifiek statuut voor de sociaal werker. Dat is ook mogelijk volgens de regelgeving. Een charter zou dat ook op papier kunnen verzekeren. Op die manier kan de sociaal werker zeker zijn van een regelgevend kader zodat hij zijn opdracht onafhankelijk kan uitvoeren. Hoewel de sociaal werkers ook een controlerende bevoegdheid hebben (behoefteonderzoek, naleving van GPMI ...) en dat soms problematisch is in combinatie met de hulpverlenende opdracht, kan dat zorgen voor een betere houvast. De cliënt en het verbeteren van zijn situatie moet centraal staan in de hulpverlening. Uiteraard moeten ook de privacygaranties en het beroepsgeheim van de sociaal werkers opgenomen worden. Daarnaast mag de aangeboden hulp ook niet afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de al gebruikte budgetten. Iemand die in december een hulpvraag stelt, wanneer misschien de voorziene budgetten voor aanvullende steun al opgebruikt zijn, moet dezelfde objectieve rechten op die steun hebben als iemand die in januari een hulpvraag stelt. Ook hier stelt het probleem zich niet specifiek omwille van de inkanteling, maar bestaat de problematiek al

in min of meerdere mate in sommige gemeenten. Er zijn met de inkanteling redenen om te vrezen dat de onafhankelijkheid van de sociaal werker onder druk komt te staan. Daarom biedt dit proces ook voor dit probleem een goede gelegenheid om het formeel aan te pakken.

5.6. Duidelijk kader voor aanvullende steun

Het OCMW kent naast een leefloon ook aanvullende steun toe. Die steun verschilt van OCMW tot OCMW en ook binnen een OCMW zijn er niet altijd duidelijke afspraken of regels. Aanvullende steun dient om op maat van de persoon in kwestie extra steun te bieden, althans dat is de theorie. In de praktijk is dat een vaak noodzakelijke aanvulling op het veel te lage leefloon.

De verschillen tussen en binnen OCMW's zijn al langer een probleem, omdat ze niet altijd te verklaren zijn op basis van het dossier van de cliënt, maar te maken hebben met de financiële mogelijkheden en de budgettaire keuzes van OCMW's.

Welzijnszorg pleit al langer om de beschikbare instrumenten te gebruiken die de aanvullende steun kunnen objectiveren. We verwijzen hierbij graag naar 'REMI', ontwikkeld door CEBUD (Centrum voor budgetadvies- en onderzoek).²² Die tool laat toe, op basis van de referentiebudgetten, te bepalen of en hoeveel aanvullende steun nodig is voor welbepaalde gezinstypes. Na de inkanteling kan het systematisch gebruik van de tool niet alleen zorgen voor een beter passende en objectievere toekenning van de aanvullende steun dan nu het geval is, tevens versterkt het de positie van de sociaal werker wanneer sociale hulp te veel zou afhangen van de stand van de gemeentebegroting en niet van de opdracht om de menselijke waardigheid te verzekeren.

5.7. Onderzoek de bestaande en vermijd de toekomstige drempels

Er is altijd een drempel om hulp te vragen, voor grote en voor kleine problemen. Ieder van ons ervaart zo'n drempel weleens. Waarom stellen we een bezoek aan de tandarts soms uit, waarom blijven we lang zitten met muizenissen

²² <http://www.cebud.be/wetenschap/remi.php>

in ons hoofd, waarom duurt het vaak lang vooraleer iemand met schuldproblemen hulp gaat zoeken ...? Drempels zoals schaamte zitten in ons ingebakken, in min of meerdere mate. Maar er zijn ook drempels aanwezig in de hulpverlening: bereikbaarheid en openingsuren, de privacy op de plaats waar je met je problemen terecht moet, het onthaal en de houding van de hulpverleners, het al dan niet perspectief kunnen bieden op beterschap, taalgebruik en informatie ...

Sommige drempels zijn makkelijk op te sporen, maar misschien moeilijker te verhelpen, denk maar aan wachtlijsten voor zorg of hulp. Anderen zijn soms amper zichtbaar vanuit een middenklasse- of hulpverlenersbril en kom je enkel op het spoor door mensen in armoede zelf te bevragen over de drempels die zij ondervinden. We pleitten eerder al voor participatie van mensen in armoede bij de inkantelingsoperatie. Eén van de onderdelen daarvan moet expliciet gaan over de bestaande en eventuele toekomstige drempels tot de hulp- en dienstverlening.

De voorafname dat de inkanteling automatisch drempelverlagend werkt is vals. Het serieus nemen van opmerkingen vanuit de doelgroep en samen kijken wat eraan gedaan kan worden is de enige manier om geen nieuwe drempels op te werpen en waar mogelijk andere, bestaande drempels af te bouwen.

5.8. Samenwerkingen promoten

We kennen in Vlaanderen 308 gemeenten, sterk verschillend in grootte. Al die gemeenten hebben een OCMW. Het is geen geheim dat de schaal waarop die lokale besturen opereren soms zeer klein is. Voor wat betreft de OCMW-werking is er ook een groot verschil tussen gemeenten met een relatief rijke bevolking en gemeenten met veel armoede. Sommige OCMW's kennen slechts een beperkt aantal mensen met een leefloon, in andere gevallen zijn het er tientallen of honderden. Hetzelfde geldt voor andere diensten.

Verplichte gemeentelijke fusies lijken nog niet direct aan de orde in Vlaanderen. Gelukkig bestaan er samenwerkingsverbanden tussen gemeenten (intergemeentelijke samenwerkingen, intercommunales) en tussen OCMW's (OCMW-verenigingen zoals Welzijnszorg Kempen²³). Zo'n samenwerkingen werpen hun vruchten af met betrekking tot vorming van personeel of uitwisseling van kennis, maar het helpt ook

om te kunnen specialiseren.

Een OCMW heeft veel taken. Een maatschappelijk werker moet van heel veel regels, rechten en plichten op de hoogte zijn. Meer gespecialiseerde kennis komt niet vanzelf, een klein OCMW met beperkte personeelsploeg kan onmogelijk zich overal in specialiseren. Daarbij kan samenwerking helpen.

De inkanteling vergroot de schaal op lokaal niveau.

Dat wordt ook gezien als een versterking van de bestuurskracht. Nochtans zijn er ook diensten waar de kennis exclusief bij het OCMW (of het gemeentebestuur) ligt. Voor hen blijft die uitwisseling, kennisoverdracht en samenwerking met andere OCMW's van groot belang. De inkanteling mag niet het opdoeken van bestaande vruchtbare samenwerkingen tot gevolg hebben. Tijdens een studiedag omtrent 40 jaar OCMW en bijstand opperde professor Filip De Rynck dat de piste van fusies tussen OCMW's tot grotere entiteiten van sociaal beleid misschien wel een meer efficiënte oefening zou zijn dan de inkanteling in de gemeente.²⁴

5.9. Een schepen voor armoedebestrijding

Vanaf de volgende lokale legislatuur zal de structuur en werking van de lokale besturen er anders uitzien. Mits het nodige voorbehoud over hoe de hele inkanteling exact zal aflopen, dient er binnen het gemeentebestuur meer aandacht te gaan naar het armoedebeleid. Daarom pleiten we ervoor om een schepen expliciet bevoegd te maken voor armoedebestrijding.

Dat zorgt ervoor dat iemand binnen het bestuur expliciet aangesproken kan worden op die beleidsverantwoordelijkheid en die persoon ook moet waken over een goede werking van zowel de sociale dienst als alle andere gemeentelijke diensten m.b.t. de strijd tegen armoede in de gemeente. Daarmee erkent de gemeente ook dat de strijd tegen armoede een belangrijk beleidsdomein is voor de lokale overheid. Binnen die bevoegdheid kan ook gewerkt worden aan een goede integratie van het OCMW in de gemeente of andere beleidskeuzes zoals een lokale armoedetoets.

²³ Welzijnszorg Kempen heeft niets te maken met Welzijnszorg vzw. Maar is een samenwerkingsverband tussen de OCMW's in de Kempen.

²⁴ 40 jaar OCMW en bijstand, studiedag 19 april 2016, Universitaire stichting Brussel. UAntwerpen-Ugent-Uamsterdam.

6. Besluit

Welzijnszorg was geen vragende partij voor de inkanteling van de OCMW's in de gemeenten. Het is zelfs niet zeker of het effectief realiteit zal worden. Toch lijkt de beweging naar een verdere integratie onafwendbaar, daarvan getuigen ook de vele lokale besturen waar het proces volop bezig is, nog los van de nodige wetswijzigingen en de structuren zoals de OCMW-raad die ze niet op eigen initiatief zomaar kunnen wijzigen.

Met dit dossier wil Welzijnszorg zijn kritische kijk geven op deze kwestie. Onze bezorgdheid ligt in het verbeteren van wat nu bestaat, in meer en betere hulp- en dienstverlening voor mensen in armoede. We zijn ervan overtuigd dat de lokale besturen daarin een belangrijke taak hebben, maar we zijn er ook van overtuigd dat dat beter kan dan hoe het nu is. Maar dat komt niet vanzelf.

De inkanteling houdt verschillende gevaren in, maar ook kansen. We behandelden ze achtereenvolgens in deze tekst. In het vijfde hoofdstuk gaven we concrete tips om de inkanteling in de gemeente goed te laten verlopen. We hopen dat dit dossier gelezen en gebruikt wordt door de betrokkenen. Grijp deze periode van hervorming aan om het lokaal armoedebestrijdingsbeleid een nieuw elan te geven en te verbeteren waar nodig.

Vermijd dat het sociaal beleid verder onder druk komt te staan. Vermijd het zoeken naar een grootste gemene deler voor de hulp- en dienstverlening, want dan vallen de zwaksten altijd uit de boot. Ga voor een lokaal sociaal beleid, één dat echt sociaal is voor alle inwoners van de gemeente.

