Fundamenten.
Sociale zekerheid in onzekere tijden.

Matthias Somers (red.)

MINERVA
progressieve
denktank

Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen?

Koen Hermans.

Sinds jaar en dag wordt het lokaal sociaal beleid gekenmerkt door de bijzondere verhouding tussen de gemeente en het OCMW. De OCMW-wet uit 1976 heeft het lokale niveau een bijzonder ruime opdracht gegeven, met name het realiseren van een menswaardig bestaan. Die opdracht kent een individuele én collectieve component. Individueel kan elk individu zich tot het OCMW richten wanneer de menselijke waardigheid bedreigd wordt. Maar het OCMW kan evenzeer diensten van preventieve of curatieve aard oprichten die een antwoord bieden op één of andere collectieve nood (een ziekenhuis, een woonzorgcentrum of een kinderopvangverblijf). Tegelijkertijd is het OCMW vanaf de start een uitvoeringsinstelling van de federale sociale zekerheid, aangezien het OCMW beslist over de toekenning van het bestaansminimum.

De Vlaamse Regering heeft in haar beleidsperiode 2014-2019 ervoor gekozen om de bipolaire structuur tussen gemeente en OCMW op te heffen. Tegelijkertijd vernieuwde diezelfde Vlaamse Regering het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, met een duidelijke opdracht voor de lokale besturen maar met ook een stimulans voor meer samenwerking met private actoren. En die Regering koos ook nog eens voor een versterking van het decentralisatiebeleid. Een aantal materies die raakvlakken hebben met het sociaal beleid, zoals cultuur, sport, en jeugdwerk, zijn al naar het gemeentefonds overgedragen. Over die middelen kunnen de lokale besturen nu autonoom beschikken. We kunnen niet ontkennen dat ook Vlaanderen kiest voor decentralisatie van (sociaal) beleid, maar tegelijkertijd is het op het terrein van welzijn en zorg nog steeds de Vlaamse Regering die beslist over de krachtlijnen van het beleid. Dit maakt het bijzonder moeilijk om een eenduidige uitspraak te doen over de marsrichting van het huidige beleid.

In deze bijdrage gaan we eerst in op de integratie van het OCMW in de gemeente en stellen we vervolgens de vraag hoe realistisch de hoge verwachtingen zijn over de mogelijkheden van een decentralisatie of lokalisering van sociaal beleid.

Het OCMW als organieke instelling in de gemeente.

De OCMW-wet daterend uit 1976 kan beschouwd worden als een nieuw maatschappijproject waarin drie innovaties vervat liggen: (1) het recht op maatschappelijke dienstverlening; (2) de professionalisering van de dienstverlening door de verplichte aanwerving van maatschappelijk werkers; en (3) van armoedebestrijding naar een menswaardig bestaan. De wetgever vond het nodig om een nieuwe instelling op te richten die deze nieuwe, ambitieuze opdracht diende waar te maken. Daarmee beoogde de wetgever het recht op een menswaardig leven te realiseren. Dat recht is echter nooit louter een individueel recht geweest. Er is tegelijkertijd ook een veel ruimere opdracht voor de lokale overheid om dat recht te garanderen door het realiseren van een voorwaardenscheppend beleid. Zo blijkt uit artikel 60 van de OCMW-wet dat het OCMW altijd over de mogelijkheid beschikt om nieuwe diensten van preventieve of curatieve aard op te richten, mocht de lokale situatie van de gemeente dat nodig maken.

De OCMW-wet kende een lange voorbereiding van meer dan tien jaar. De wortels van deze wet liggen dus in de gouden jaren zestig, een periode gekenmerkt door sterke economische vooruitgang en een positief toekomstbeeld gestoeld op de overtuiging dat armoede uitgeroeid kan worden. Net voor de goedkeuring van de OCMW-wet werd tevens de Sociale Zekerheid gefinaliseerd door de wet op het bestaansminimum uit 1974. Het OCMW werd tevens bevoegd voor de uitvoering van deze wet en is dus naast een lokale welzijnsinstelling met een ruime opdracht tevens een uitvoeringsinstelling van de federale sociale zekerheid. Toch zijn beide wetten op een andere logica geënt.[1] In het geval van het bestaansminimum wordt een bestaansmiddelenonderzoek uitgevoerd dat zicht moet geven op de financiële situatie van de aanvrager. Ook de werkbereidheid wordt getoetst. Als aan beide voorwaarden voldaan is, dan is er telkens een uniform antwoord: een bijstandsuitkering die deels uit federale en deels uit lokale middelen wordt gefinancierd. De OCMW-wet daarentegen vraagt om te onder-

zoeken of de menselijke waardigheid bedreigd wordt. Indien dit het geval is, ontstaat er een recht op maatschappelijke dienstverlening. Maar de invulling van dat recht wordt overgelaten aan het OCMW. Op die manier vraagt de OCMW-wet de OCMW's om telkens opnieuw het debat te voeren wat menselijke waardigheid betekent in een concrete situatie en welke ondersteuning menselijke waardigheid kan realiseren. Dit sociaal onderzoek gebeurt door de maatschappelijk werker, maar de uiteindelijke beslissing wordt genomen door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. De wetgever heeft erkend dat enkel maatschappelijk werkers de professionaliteit hebben om dit sociaal onderzoek op een deskundige wijze te doen. Maar er volgt wel een 'democratische' toets. Het is namelijk de Raad voor Maatschappelijk Welzijn aangesteld door de Gemeenteraad die beslist.

Al snel en onder impuls van de economische crisis werd het OCMW teruggeworpen naar zijn primaire opdracht: armoedebestrijding en het toekennen van individuele bestaansminima en aanvullende financiële steun wanneer mensen niet rondkomen. Tegelijkertijd zorgde de OCMW-wet voor een uitgesproken dynamiek. De jaren negentig blijken een belangrijk decennium voor de OCMW's; het is een periode waarin vier ontwikkelingen zich op de voorgrond plaatsen.

Er is de verjonging van het publiek, erkend door het urgentieprogramma van de toenmalige Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie Laurette Onkelinx. Steeds vaker zijn leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar. De aanpak van de concentratie van asielzoekers door het spreidingsplan zorgde er ten tweede voor dat steeds meer steden en gemeenten in aanraking komen met deze doelgroep. Het leidde tot de oprichting van Lokale Opvanginitiatieven (LOI), maar ook tot de uitbouw van een hele nieuwe expertise omtrent vreemdelingenrecht en het integreren van nieuwkomers. Waar voordien het OCMW vaak de laatste plek was waar mensen terechtkwamen, werd het OCMW nu de plaats waar nieuwkomers voor de eerste keer in aanraking komen met de Belgische samenleving. De stijgende schuldenlast ten derde noopt tot specifieke initiatieven voor budgetbegeleiding en schuldbemidde-

ling. Ten vierde stijgt de vraag naar bijstandsuitkeringen. De sociale diensten van de OCMW's breiden uit en allerlei nieuwe diensten doen hun intrede. De OCMW's richten bijvoorbeeld mee socialeverhuurkantoren op, en ook het activeringsparadigma maakt zijn intrede, veelal op basis van een sociale tewerkstelling via art. 60 §7 van de OCMW-wet in interne en gemeentelijke diensten maar ook in initiatieven in de sociale economie.

Het Vlaamse Sociaal Impulsfonds (SIF) in 1996 creëerde daartoe broodnodige financiële ademruimte en verwachtte tegelijkertijd een versterkte samenwerking tussen OCMW en gemeente. Niet alleen vloeiden meer middelen naar gemeenten met een grotere armoedeproblematiek, het SIF vereiste ook meer duidelijkheid of een gemeente en een OCMW zelf diensten zouden uitbouwen dan wel middelen zouden toekennen aan lokale private spelers. Een manier dus om private en publieke initiatieven dichter bij elkaar te brengen.

Terugkijkend zien we dus dat de lokale overheid vanaf het begin vier verschillende functies op zich nam. Er is ten eerste het toekennen van het bestaansminimum dat voor de helft door de lokale overheid wordt gefinancierd. Er is ten tweede de aanvullende financiële steun die toelaat, wanneer de federale sociale zekerheid niet volstaat, om geval per geval een bijkomende steun te geven. Er is ten derde de toets van de menselijke waardigheid bij een individuele hulpvraag. En ten vierde is er de uitdrukkelijke rol voor het OCMW om niet enkel geval per geval een antwoord te bieden op een individuele vraag maar ook om bijkomende diensten op te richten wanneer het dit nodig acht gegeven de lokale omstandigheden. Op die manier blijkt tevens de interactie tussen de verschillende beleidsniveaus. Als de federale overheid bijvoorbeeld de duur van de werkloosheidsuitkering indijkt, leidt dit mogelijk tot een toename van het beroep op het bestaansminimum en dus op een hoger beroep op de lokale middelen. Als een hogere overheid onvoldoende middelen voorziet voor een bepaald initiatief waardoor wachtlijsten ontstaan, dan kan de lokale overheid bijkomende middelen vrijmaken

om daaraan tegemoet te komen. Zo zien we dit onder andere op de terreinen van de ouderenzorg en de kinderopvang.

De weg naar 'integratie'.

Het debat over de integratie van de OCMW's is gestart in 1999 met de komst van de toenmalige paarsgroene regering. De groene partij samen met de toenmalige VLD en Spirit waren voorstanders van het Sociaal Huis waarin de sociale dienstverlening van de gemeente en het OCMW samenkwamen, en ook de toenmalige SP keurde het uiteindelijke decreet 'Lokaal sociaal beleid' goed in 2004. Terugkijkend op die periode zien we dat toen al de politieke steun voor het OCMW als een aparte organieke instelling binnen de gemeente tanende was. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' moest de toegang naar grondwettelijke rechten zoals voorzien in artikel 23 en 24 van de Grondwet garanderen. Maar het betekende ook de introductie van het Sociaal Huis, een éénloketmodel van gemeente en OCMW. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' zette de gemeente en het OCMW ook aan om ten volle te kiezen voor samenwerking met private actoren die moest beschreven worden in het lokaal sociaal beleidsplan. De lokale overheid coördineert en regisseert, maar krijgt hiervoor geen extra bevoegdheden of middelen.

De huidige Vlaamse Regering (2014-2019) kiest wel voor een decentralisatie van een aantal bevoegdheden, en voor de integratie van het OCMW in de gemeente. De integratie van het OCMW in de gemeente wordt geregeld door het decreet 'Lokaal bestuur' dat vanaf 1 januari 2019 van kracht is. In een eerste conceptnota voorafgaand aan dit decreet verbindt Liesbeth Homans, de huidige Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, vier doelstellingen aan de integratie van het OCMW en de gemeente: (1) meer efficiëntie; (2) meer democratie over het sociaal beleid, aangezien de Raad van het OCMW wordt afgeschaft en zo het democratisch deficit van het OCMW-bestuur verdwijnt; (3) een betere beleidsplanning; en (4) het afschaffen van het OCMW zou per definitie drempelverlagend werken omdat het nu vooral een negatieve connotatie zou oproepen. De volledige integratie van het

OCMW in de gemeente werd echter teruggeroepen door het Arbitragehof: de OCMW-wet is een federale wet en kan enkel mits een twee derde meerderheid aangepast worden. Dit betekent dat het OCMW als rechtspersoon dient te blijven bestaan. Daarop heeft de Vlaamse Regering beslist om een nieuwe oplossing uit te werken die vooral als doel heeft om tot een zo groot mogelijke ambtelijke en politieke integratie te komen. De meest opvallende punten van de hervorming zijn: (1) de samenstelling van de OCMW-raad is identiek aan de samenstelling van de gemeenteraad; (2) het college van burgemeester en schepenen is identiek aan het vast bureau van het OCMW; (3) de OCMW-raad duidt de leden van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst aan dat beslissingen neemt in de individuele dossiers en advies kan geven aan de gemeenteraad over lokaal sociaal beleid; (4) de gemeente en het OCMW hebben één gemeenschappelijke secretaris, de algemeen directeur, en één gemeenschappelijke financieel beheerder, de financieel directeur; en (5) het OCMW en de gemeente doen aan gemeenschappelijke beleidsrapportering.

Het OCMW en dus ook de sociale dienst blijven op die manier wel bestaan. Ook de federale waarborgen van de OCMW-wet blijven gelden, zoals de verplichting dat het sociaal onderzoek dient te gebeuren door een maatschappelijk werker, en de eerbiediging van de privacy en de overtuiging van de cliënt. Vanuit een federale bril gekeken zijn er dus twee rechtspersonen, vanuit de Vlaamse bril is het OCMW ingeschoven in de gemeente. In ieder geval zullen de diensten van het OCMW nog meer dan in het verleden naar een manier moeten zoeken om het lokaal sociaal beleid op de beleidsagenda te krijgen van de gemeenteraad.

De vraag stelt zich dan ook of de manier waarop nu de inkanteling wordt geregeld ook daadwerkelijk bijdraagt aan een meer democratische besluitvorming, omdat er nog steeds allerlei manieren bestaan om niet-verkozen gemeenteraadsleden een plaats te geven in de bestuursorganen van het OCMW. Een andere vraag is of de gemeenteraad voldoende bereid is om ten gronde het debat over lokaal sociaal beleid te voeren. En ook blijft het tot nader order erg onduidelijk of deze orga-

nisatorische hervormingen ook bijdragen tot een meer kwaliteitsvolle en meer laagdrempelige hulp- en dienstverlening. Vanuit de OCMW's is ook te horen dat de organisatiecultuur van een OCMW erg verschilt van de gemeentelijke diensten. Zo zouden de gemeentelijke diensten eerder vorm gegeven worden vanuit een bureaucratische benadering waarin de toepassing van regels centraal staat. Hiertegenover staat de OCMW-aanpak die geënt zou zijn op een professionele aanpak waarin vertrokken wordt vanuit de concrete situatie van de persoon, en waar maatwerk het doel is.

De decentralisatie van bevoegdheden en de inkanteling van de OCMW's hadden gepaard moeten gaan met een fusiegolf op lokaal niveau. Daar werden heel wat financiële *incentives* voor vrijgemaakt. Ze hebben niet geleid tot het verwachte resultaat. De Vlaamse regering neemt in totaal bijna 50 miljoen schulden over van acht gemeenten die beslist hebben om op 1 januari 2019 te fuseren: Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek, Kruishoutem en Zingem, Aalter en Knesselare, Overpelt en Neerpelt.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid'.

Opvallend is dat diezelfde Vlaamse Regering op dezelfde dag als de goedkeuring van het decreet 'Lokaal bestuur' ook het nieuwe decreet 'Lokaal sociaal beleid' heeft goedgekeurd. Met dit decreet wenst de Vlaamse overheid de lokale besturen aan te moedigen een sterk sociaal beleid te voeren. Het decreet bevestigt tevens de regierol van het lokaal bestuur. Op strategisch niveau gaat het dan om de ontwikkeling van een gedragen, integraal en inclusief sociaal beleid door het lokaal bestuur, in samenwerking met lokale actoren en de bevolking. Het lokaal sociaal beleid krijgt een plaats in het strategische meerjarenplan van het lokale bestuur. Op tactisch niveau gaat het om de coördinatie van vraag en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dat betekent dat het lokaal bestuur een netwerk van publieke en private actoren uit de hulp- en dienstverlening coördineert en samenbrengt om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening dat maximaal is afgestemd op de lokale behoeften.

Het decreet verwacht tevens dat de lokale besturen de vermaatschappelijking van de zorg faciliteren zodat kwetsbare groepen ook kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat vermaatschappelijking van de zorg niet betekent dat zorgnoden en zorgvragen afgeketst worden naar het informeel sociaal netwerk. Maar tegelijkertijd wordt er wel een groter appel gedaan op informele zorgverleners en vrijwilligers. Ook burgerinitiatieven worden benoemd als partner van het lokale bestuur om nieuwe maatschappelijke uitdagingen aan te gaan.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' vraagt aan de lokale besturen ook om een Sociaal Huis op te richten, oftewel één lokaal aanspreekpunt voor alle vragen omtrent hulp- en dienstverlening. Maar de nieuwigheid is toch wel het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO): een samenwerkingsverband tussen minimaal het OCMW, het centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (DMW). Dit samenwerkingsverband moet onderbescherming tegengaan en de toegankelijkheid van het aanbod van hulp- en dienstverlening vergroten. Er liepen ondertussen al een elftal pilootprojecten die ook het onderwerp vormden van een evaluatieonderzoek.[2] Proactief en *outreachend* werken worden in het onderzoek en in de uitleg bij het decreet naar voren geschoven als werkzame principes. Dit betekent dat het lokaal bestuur niet wacht tot de burger een vraag stelt, maar de dienstverlening tot bij de burger brengt, ook als die niet de eerste stap zet.

Opvallend is dat in 2013 door de vorige Vlaamse regering via het decreet op de preventieve gezinsondersteuning Huizen van het Kind zijn gelanceerd. Zo stelt het betreffende decreet: "Elk lokaal bestuur en elke lokale actor die relevant is voor de preventieve gezinsondersteuning, kan initiatief nemen tot het organiseren van een Huis van het Kind. Elk initiatief verloopt in samenwerking met het lokaal bestuur. Bij gebreke aan initiatief neemt het lokaal bestuur het initiatief op zich." Zo'n Huis van het Kind is dus ook een samenwerkingsverband: het brengt een divers aanbod op het vlak van preventieve gezinsondersteuning bijeen. Mini-

maal gaat het om aanbod op het vlak van preventieve gezondheidszorg en opvoedingsondersteuning, alsook om activiteiten die tot doel hebben om ontmoeting en de sociale cohesie te bevorderen. Hoe de Huizen van het Kind zich verhouden tot het Geïntegreerd Breed Onthaal zal in de toekomst vooral op het terrein uitgeklaard moeten worden.

En alsof dit nog niet voldoende is, wil de Vlaamse Regering de uitbouw van de Lokale Loketten Kinderopvang stimuleren en ondersteunen. Lokale besturen kunnen in hun sociaal beleid een belangrijke rol spelen in het realiseren van een toegankelijke kinderopvang. Zo kunnen zij hulp bieden in de zoektocht naar een geschikte opvangplaats door in overleg met de kinderopvang en met het Huis van het Kind vorm te geven aan een Lokaal Loket Kinderopvang. Een Lokaal Loket Kinderopvang biedt ook de mogelijkheid om vraag en aanbod van kinderopvang binnen de betrokken gemeente(s) in kaart te brengen en deze informatie aan de Vlaamse overheid te rapporteren. Dus ook op het terrein van de kinderopvang verwacht de Vlaamse overheid dat het lokale niveau een regiefunctie opneemt.

Hoge verwachtingen: een realiteitstoets.

De huidige Vlaamse regering formuleert hoge verwachtingen ten aanzien van het lokale niveau. Enerzijds moet er in 2019, bij de start van een nieuwe coalitie, een hele organisatorische hervorming plaatsvinden die moet toelaten om het OCMW en de gemeente te integreren, terwijl tegelijkertijd het OCMW dient te blijven bestaan. Deze integratie wordt vooral binnen het OCMW met veel weerstand onthaald, omdat de schrik leeft dat de eigenheid en professionaliteit zouden verloren gaan en dat het OCMW veel meer dan in het verleden onder invloed komt te staan van de lokale politiek. Anderzijds verwacht dezelfde regering dat het lokale bestuur zijn blik naar buiten richt en het lokale sociaal beleid aanstuurt en coördineert met alle relevante actoren op het terrein. En bovendien wordt ook nog eens van de lokale besturen verwacht dat zij participeren in bovenlokale netwerken. Al die beleidsmatige ontwikkelingen vinden dan ook nog eens plaats in turbulente

tijden. Het roept de vraag op of het lokale niveau het meest aangewezen niveau is om complexe sociale problemen aan te pakken.

Turbulente tijden om te hervormen.

De afgelopen jaren is de *caseload* in de OCMW's sterk toegenomen.

Ten eerste is het aantal leefloongerechtigden in België in de laatste tien jaar zo goed als verdubbeld. Deze verdubbeling wijst erop dat de druk op de kelderverdieping van de sociale zekerheid sterk toeneemt. Het leefloon wordt deels gefinancierd uit lokale en deels uit federale middelen. Het OCMW krijgt per gerechtigde een dossierkost, maar de OCMW's geven aan dat dit onvoldoende is om de begeleiding te financieren. Feitelijk betekent dit dus dat de druk op het lokale budget sterk is toegenomen. Bovendien moeten de OCMW's sinds 2016 voor een leefloongerechtigde een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) opstellen. Of nog, de hap die het leefloon neemt uit het totale budget voor sociaal beleid is sterk toegenomen en dus is er minder ruimte voor eigen initiatieven. Hoewel het beroep op de sociale bijstand in België relatief beperkt blijft, blijkt dat de klassieke sociale verzekeringen een minder afdoend antwoord bieden op een aantal recente maatschappelijke ontwikkelingen. De toename van het leefloon kan toegeschreven worden aan de gevolgen van de migratiebewegingen, de structurele werkloosheid bij laaggeschoolde personen, de gezinsdestabilisering en de verlenging van de schoolloopbaan.[3] Maar ook beleidsmaatregelen dragen bij tot de toename van het aantal leefloongerechtigden. Zo is er de verstrenging van de werkloosheidsreglementering en is de toegang voor jongeren tot de inschakelingsuitkering verstrengd. En de verkleuring van de bijstandspopulatie kan niet louter toegeschreven worden aan migratiestromen. Het is nog altijd de wetgever die bepaalt wie toegang heeft tot het leefloon, en door de invoering van de RMI-wet (Wet 'Recht op Maatschappelijke Integratie') is de nationaliteitsvoorwaarde versoepeld. Voor 2002 was het bestaansminimum enkel toegankelijk voor Belgen, erkende politiek vluchtelingen, staatlozen en EU-burgers die in België verbleven. Sinds

de invoering van het RMI kunnen alle vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister in aanmerking komen voor het leefloon.

Ten tweede zijn er de alarmerende berichten over de toename van de armoede. Alhoewel het algemeen armoedecijfer op basis van de EU-SILC relatief stabiel blijft, stellen we wel belangrijke onderliggende verschuivingen vast. Vooral bij huurders, eenoudergezinnen en werklozen neemt het armoederisico sterk toe. Ook blijken kinderen en jongvolwassenen na de economische crisis een grotere kans op armoede te hebben.

Ten derde is er de instroom van vluchtelingen als gevolg van de crisis in 2015. In de periode 2015-2016 kwamen er ongeveer tweeduizend lokale opvangplaatsen bij. Dat brengt het totale aantal lokale opvangplaatsen op ongeveer tienduizend.[4] Maar vanaf 2016 stond ongeveer een derde van die LOI-plaatsen vrij. Bovendien wijzigde de federale regering de spelregels met betrekking tot de LOI en werden OCMW's aangezet om het verblijf in een LOI zo kort mogelijk te houden. In een bevraging van de VVSG gaven de lokale besturen in 2017 aan geen nieuwe plaatsen meer te creëren, omdat zij zich te veel speelbal van de federale overheid voelen. Het voorzien van crisisopvang blijkt dan wel niet meer nodig te zijn, de lokale besturen hebben ondertussen wel ingezet op het uittekenen en implementeren van een lokaal integratiebeleid, met behulp van extra middelen van de Vlaamse overheid.

De bestuurskracht van gemeenten.

In Vlaanderen zijn er op dit moment, na het beperkte aantal fusies, 302 gemeenten. De meerderheid van de Vlaamse gemeenten is qua inwonersaantal eerder klein, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland of Scandinavische landen. In vergelijking met Duitsland en Frankrijk zijn onze gemeenten dan weer relatief groot. Zeventig procent van de Vlaamse gemeenten telt minder dan 20.000 inwoners. Een kleine 25% telt tussen de 20.000 en 40.000 inwoners, en slechts zes procent van de Vlaamse gemeenten heeft meer dan 40.000 inwoners.[5] Dat roept heel wat vragen op over de bestuurskracht van de lokale besturen, oftewel (1)

het hebben van voldoende middelen, (2) om een gewenst beleidsresultaat als antwoord op een beleidsprobleem te behalen, (3) door het mobiliseren en samenbrengen van alle nodige maatschappelijke krachten. Gezien de veelheid van opdrachten die geformuleerd worden aan het lokale niveau stelt zich dan ook de vraag of de bestuurskracht in de kleinere gemeenten wel voldoende is om aan al deze uitdagingen tegemoet te komen.

In de realiteit ontstaan er dan ook van onderuit samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen om lokaal sociaal beleid op een hogere, regionale schaal te gaan voeren, net als antwoord om de bestuurskracht van de gemeente te verhogen. Veel lokale besturen zijn al langer tot het besef gekomen dat zij een aantal hardnekkige sociale problemen, zoals armoede, vergrijzing en de nood aan woonzorg, niet langer alleen kunnen aanpakken. Men gaat dus expliciet op zoek naar partners (andere lokale besturen, private zorgaanbieders, …) om op bovenlokale schaal beleid te voeren en dienstverlening aan te bieden. Een recent voorbeeld hiervan is W13, een interlokale vereniging voor sociaal en welzijnsbeleid in Zuid-West-Vlaanderen, waar dertien lokale besturen en het regionale CAW in deelnemen. Het is de bedoeling om samen regionaal beleid te voeren rond zaken als armoedebestrijding, voedselbedeling, en ouderenzorg. Het wordt ook gezien als een manier om de vele bestaande samenwerkingsverbanden tussen verschillende actoren in de regio te bundelen in één regioverhaal.

Maar ook de Vlaamse overheid zelf en meer bepaald de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin lijkt die mening te zijn toegedaan. De hervorming van de eerstelijnszorg creëert 59 eerstelijnszones in Vlaanderen en één in Brussel. Per zone wordt een zorgraad geïnstalleerd die bestaat uit een vertegenwoordiging van de partners die verplicht hiervan deel moeten uitmaken en die afstemming en interdisciplinaire samenwerking organiseert tussen de zorgaanbieders onderling, tussen de zorgaanbieders en andere organisaties, diensten en personen met een meer gespecialiseerd zorgaanbod, alsook tussen de zorgaanbieders en de personen met een zorg- en ondersteuningsnood, mantelzorgers en vrij-

willigers. 'Eén gezin, één plan', de nieuwe beleidslijn binnen de integrale jeugdhulp in functie van het zo vroeg mogelijk ingrijpen in gezinnen, vertrekt ook van bovenlokale netwerken die geënt zijn op de eerstelijnszones. De coördinatie van dit netwerk gebeurt door een kernpartner van die netwerken. In de uitvoering van het Vlaams Actieplan Dak- en Thuisloosheid worden ook bovenlokale netwerken geïnstalleerd. De coördinatie van al die netwerken wordt niet vastgelegd. Dan eens is het een OCMW, maar ook het CAW of een vereniging van lokale besturen neemt in de praktijk de coördinatie op zich.

In het lokaal woonbeleid stellen we een gelijkaardige evolutie vast. Sinds de Vlaamse Wooncode uit 2007 worden er opdrachten gegeven aan het lokale niveau met betrekking tot het voeren van een lokaal woonbeleid: het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, en het uitwerken van een bewaking van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving. Recentelijk werden opnieuw middelen vrijgemaakt voor intergemeentelijke samenwerking, net omdat de kleinere lokale besturen worstelden met de opdrachten uit de Wooncode.

De ene decentralisatie is de andere niet.

We zien dat er in Vlaanderen een duidelijk appel is om opdrachten toe te kennen aan het lokale niveau. Toch moeten we goed opletten wat we precies bedoelen als we dit decentralisatie noemen.[6] Er bestaat altijd een zekere verticale verdeling van verantwoordelijkheden tussen hogere en lagere overheden die betrekking kunnen hebben op vier aspecten: financiering, regulering, coördinatie, en de dienstverlening zelf. Met betrekking tot dat laatste punt moeten we erop wijzen dat de dienstverlening op het terrein in Vlaanderen heel vaak wordt ingevuld door private non-profitorganisaties die van oudsher tegenstander zijn geweest van een decentralisatie van bevoegdheden. De regulering van dienstverlening is tot nader order vooral een Vlaamse aangelegenheid. Er zijn wel stappen gezet in de richting van een decentralisatie van de financiering door middelen samen te brengen in het gemeentefonds waarover de lokale besturen nu autonoom kunnen beslissen, maar er wordt tot nader order

toch vooral gekeken naar een coördinerende regierol voor de lokale overheid wanneer we het over decentralisatie hebben op het terrein van het sociaal beleid. In een internationaal-vergelijkende studie blijkt dat er in een aantal Europese landen ook gedecentraliseerd is op het terrein van de dienstverlening zelf.[7] Opvallend is dat dit gecombineerd werd met een besparingsoperatie. Voorbeelden van dit pad zijn Italië, Engeland en Nederland.

Dit wijst er dus op dat het decentraliseren van sociaal beleid door verschillende logica's kan ingegeven worden. Bredewold et. al. tonen in hun recente analyse van de grootschalige decentralisatiebeweging in Nederland aan dat verschillende logica's vaak ook gecombineerd kunnen worden.[8] De Nederlandse decentralisatie van heel wat aspecten van het zorgbeleid werd op basis van drie argumenten doorgevoerd. Ten eerste is er de belofte van nabijheid: gedecentraliseerde zorgverlening kan de versnippering en de bureaucratie doorbreken. Wijkteams komen zo dicht mogelijk bij de burger, bouwen een band op met hen, en kunnen op die manier ook het informeel zorgpotentieel versterken. In dat opzicht ging de Nederlandse decentralisatie gepaard met een sterk geloof in de zelfredzaamheid van burgers: een tweede argument voor decentralisatie. De professionals die nu op het lokale niveau zo dicht bij de burger komen, moeten in de eerste plaats de zelfredzaamheid activeren. Best wordt elke vraag die gesteld wordt aan de lokale overheid terug bij de persoon en zijn context gelegd, en dit gebeurt bij voorkeur aan de keukentafel. De keukentafel staat symbool voor de plek waar gezinnen en families hun zorgen bespreken en samen naar oplossingen zoeken. De lokale overheid treedt die huiselijke sfeer binnen en probeert die huiselijke relaties te sturen in de richting van meer zorgen voor mekaar en van minder beroep op professionele zorg. Een derde argument is dat decentralisatie leidt tot meer democratie. De lijnen worden zogezegd korter, het beleid leert veel sneller waar er zaken moeilijk lopen en kan flexibeler aangepast worden. Dit alles leidt tot een meer responsief beleid. Op basis van een grootschalig onderzoek tonen Bredewold et. al. echter aan dat die logica's in de praktijk anders uitdraaien. Wijkteams worstelen met hun opdracht en voelen zich weinig gesteund. De versterking van de plicht

om meer het eigen netwerk aan te spreken lijkt weinig te lukken. Maar het wordt wel veelvuldig benadrukt, waardoor het de relaties onder druk zet en mogelijk ook beschadigt. Ook de belofte van meer democratie gaat niet op. Er is weinig ruimte voor kritiek op het beleid dat gericht is op nabijheid en zelfredzaamheid. Decentralisatie om te besparen lijkt dus vooral te leiden tot burgers met een schuldgevoel omdat ze een zorgvraag moeten stellen.

Men zou verwachten dat burgers hiertegen in opstand komen. Maar Grootegoed et al. toonden eerder al aan dat kwetsbare burgers de zelfredzaamheidslogica van de Nederlandse overheid reproduceren in plaats van hiertegen in opstand te komen.[9] Als een overheid maar genoeg de noodzaak aan selectiviteit benadrukt ('professionele zorg voor diegenen die het het hardste nodig hebben'), gaan kwetsbare burgers die logica bevestigen uit schrik dat zij professionele zorg 'afnemen' van diegenen die het echt nodig hebben.

Ondertussen zit de burger niet stil.

De laatste jaren komen er bovendien meer en meer signalen dat burgers niet langer afwachten totdat de overheid een initiatief neemt, maar zelf initiatieven opzetten. Burgerinitiatieven voldoen volgens Noy & Holemans idealiter aan vier voorwaarden: (1) het initiatief tracht op de lange termijn resultaat te realiseren; (2) het is gestart vanuit de burger; (3) burgers beslissen over de vorm, organisatie en toekomst van het collectief; en (4) burgers zijn zelf actief in de productie of uitvoering van het goed, de dienst of de activiteit.[10] We zien zulke initiatieven op heel wat maatschappelijke domeinen: energie, landbouw, voeding, wonen, zorg. In plaats van de klassieke weg te volgen via het stemgedrag of via het proberen te wegen op de besluitvoering kiezen burgers voor de 'doe-democratie'. Op basis van een verkennende analyse van een aantal burgerinitiatieven stellen De Rynck et. al. dat die initiatieven inderdaad door burgers zijn opgestart maar dat zij wel op heel wat verschillende manieren met verschillende overheden in contact komen.[11] Vaak gaat het om burgers die hun weg kennen in het politieke en ambtelijke apparaat en op die manier proberen om op een of andere manier onder-

steuning of steun te verkrijgen voor hun initiatief. Maar ook kan het zo zijn dat het lokale bestuur zelf deze burgerinitiatieven wil faciliteren en versterken, zoals de onderzoekers in de stad Gent vaststellen. Tegelijkertijd is de grote vraag welke rol(len) een lokale overheid kan of moet aannemen ten aanzien van deze initiatieven. In dat opzicht hebben zulke initiatieven een paradoxaal karakter, zeker op het terrein van sociaal beleid. Aangezien beslissingen in zulke initiatieven door burgers genomen worden, betekent dit ook dat burgers zelf beslissen over wie wel en niet toegang heeft. Als bijvoorbeeld ouders van kinderen met een beperking zich organiseren om een eigen wooninitiatief te organiseren, dan beslissen zij ook wie daarvan kan gebruik maken, een per definitie publieke kwestie.

Het lokale niveau, het meest aangewezen niveau?

2019 wordt een scharnierjaar voor het lokaal sociaal beleid. Het OCMW dat meer dan veertig jaar bestaan heeft, zal niet verdwijnen, maar wel grondig hervormd worden. Er zijn heel wat vragen bij deze hervorming die vooral als een ambtelijke en politieke herstructurering wordt geportretteerd. Het is op dit moment helemaal niet duidelijk welke impact dit zal hebben op de maatschappelijke dienstverlening. Opvallend is wel dat het OCMW in de actuele debatten vooral wordt beschouwd als een instantie die individuele hulpverlening biedt. Maar de afgelopen veertig jaar tonen een heel ander beeld, met name dat van een lokale publieke instantie die voortdurend nieuwe antwoorden formuleert op lokale sociale uitdagingen. Zo werkt het OCMW samen met de gemeente tekorten van de hogere overheden weg, bijvoorbeeld op het terrein van kinderopvang of ouderenzorg. Maar ook op het gebied van de sociale zekerheid vult de lokale overheid de te lage sociale uitkeringen aan met aanvullende steun. Over hoeveel dit uiteindelijk gaat, is niet geweten, omdat gemeenten hier op hun autonomie staan en deze gegevens niet op een uniforme wijze bijhouden.

Maar de lokale besturen vullen niet alleen aan, ze kunnen ook heel creatief en innovatief uit de hoek komen, als initiatiefnemer maar vaak ook

als partner, bijvoorbeeld op het gebied van wonen (socialeverhuurkantoren) of hergebruik (kringloopcentra). Vaak gaat het hier om nieuwe noden die lokaal gedetecteerd worden. Veel hangt af van de creativiteit en de politieke wil op het lokale niveau. De autonomie zorgt ervoor dat er grote lokale verschillen kunnen ontstaan, zeker vanwege de grote verschillen qua bestuurskracht. In Nederland ging de decentralisatie gepaard met een grootschalige fusieoperatie van gemeenten, net om optimaal gebruik te kunnen maken van schaalvoordelen. Minstens voorlopig is dat niet het geval in Vlaanderen. Een bijkomende complexiteit is dat heel wat zorg- en welzijnsvoorzieningen tot nader order bovenlokaal georganiseerd zijn. Zeker op het terrein van zorg en welzijn is er dan ook nog eens de complexe bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en de federale overheid. Als we in Vlaanderen een uitgesproken keuze maken voor decentralisatie, dan zou dat betekenen dat al die bovenlokale voorzieningen telkens op het lokale niveau andere afspraken moeten maken. Dit toont dat het essentieel is om na te denken waar schaalvoordelen noodzakelijk zijn om een gedegen beleid te voeren.

Een andere valkuil van een decentralisatie van lokaal sociaal beleid is dat het mogelijk leidt tot een '*race to the bottom*'. Uit schrik om kwetsbare groepen aan te trekken holt de lokale overheid het sociaal beleid uit. Dit kan een kettingreactie ontketenen. De Swaan benoemt dit als het dilemma van collectieve actie.[12] De verstatelijking van zorg en het centraliseren van bevoegdheden bleek in de tweede helft van de twintigste eeuw het antwoord op dat dilemma. De vraag stelt zich of we geen omgekeerde beweging meemaken, wanneer we ook in België resoluut kiezen voor decentralisatie. De voorbeelden uit Nederland, Engeland en Italië wijzen in ieder geval op een groeiende sociale ongelijkheid die kan optreden op het lokale niveau door een *race to the bottom*, maar ook door precaire lokale financiën die niet toelaten om een doeltreffend sociaal beleid te voeren. Dan wordt de kloof tussen rijkere gemeenten met een minder kwetsbare populatie en armere gemeenten met een grotere kwetsbare populatie net groter.

Decentralisatie kan ook niet los gezien worden van het beleid dat gevoerd wordt op de hogere beleidsniveaus. De sociale zekerheid maakt dit duidelijk. De verstrenging van de werkloosheidsreglementering zorgt voor een verschuiving van de kosten naar het lokale niveau, zonder dat zij hiervoor gecompenseerd worden. In dat opzicht kunnen maatregelen op het hogere niveau in de feiten een decentralisatie inhouden, zonder dat dit formeel zo benoemd wordt. Maar evenzeer stelt zich de vraag welke sociale problemen op een lokaal niveau efficiënt aangepakt kunnen worden.

Minstens even belangrijk is welke politieke keuzes het lokaal bestuur gaat maken op het terrein van het lokaal sociaal beleid, net omdat ze door de inkanteling meer controle zouden krijgen op het OCMW-budget. Is de gemeenteraad klaar om het inhoudelijk debat te voeren dat nodig is om de richting van het lokaal sociaal beleid te bepalen? Of dreigen de middelen van het OCMW ingezet te worden voor meer 'populaire' beleidsmaatregelen waarmee lokale politici kunnen scoren? Op dit moment blijft het koffiedik kijken. De afgelopen veertig jaar tonen dat er lokaal heel wat mogelijk is gemaakt. In dat opzicht mogen we de toekomst positief tegemoet treden. Maar tegelijkertijd stellen we in het maatschappelijke debat een verharding vast ten aanzien van bijvoorbeeld mensen in armoede. Maatschappelijke dienstverlening door sociaal werkers moet vooral de zelfredzaamheid versterken en moet dus mensen zo snel mogelijk weer onafhankelijk maken. Dit is nu al voelbaar in een aantal gemeenten en steden. Het Nederlandse decentralisatiebeleid toont aan dat dit, net wanneer het om maatschappelijk kwetsbare groepen gaat, te hoge verwachtingen zijn.

Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' moedigt de lokale besturen wel aan om vanuit een grondrechtenbenadering te blijven werken én volop in te zetten op een participatieve democratie. Er zijn heel wat voorbeelden van gemeenten die hun lokale democratie proberen te herdenken, weg van het klassieke vertegenwoordigingsmodel naar meer deliberatieve modellen in functie van overleg, dialoog en inspraak van de burgers. Dit laatste is meer dan ooit noodzakelijk, aangezien de burger niet langer

wacht op de overheid. Maar de uitdaging blijft om ook die stemmen op te zoeken die net niet deelnemen aan het debat.

Eén vraagstuk is echter fundamenteel, met name op welk niveau zich de essentiële beleidsinstrumenten bevinden die het meest efficiënt inspelen op maatschappelijke uitdagingen. De laatste jaren werden bijvoorbeeld in het kader van de strijd tegen kinderarmoede lokale hulpverleningsnetwerken opgericht. Hierdoor lijkt de indruk te ontstaan dat het lokale niveau in staat is om dit soort complexe sociale problemen ten gronde aan te pakken. De hefbomen voor een effectief armoedebestrijdingsbeleid zijn betaalbare huisvesting, kwaliteitsvol onderwijs, een degelijke job, en voldoende inkomenszekerheid wanneer een job niet mogelijk of haalbaar is. Het lokale niveau kan vast en zeker zijn rol spelen, maar tegelijkertijd wordt het beleid op die terreinen op een hoger beleidsniveau vormgegeven.

Het blijft dus koffiedik kijken naar de toekomst, maar de hele operatie die nu is ingezet vraagt wel om een uitdrukkelijke versterking van het lokale publieke debat over sociaal beleid. Dat moet dan wel op een realistische manier gebeuren, binnen de contouren van de mogelijkheden waarover een lokaal bestuur beschikt. De aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2018, waarin de sociale thema's weinig zichtbaar waren, was op dat vlak weinig hoopvol. Tegelijkertijd zien we na de coalitievorming wel gemeenten en steden kiezen voor een meer deliberatieve, participatieve aanpak van de nieuwe beleidsplanning en is armoedebestrijding een prioriteit in heel wat lokale beleidsakkoorden.

Eindnoten.

1. M. De Bie & J. Vandenbussche (2016), '40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.), *40 jaar OCMW en bijstand.* Acco, p. 49-64.

2. D. Boost, S. Elloukmani, K. Hermans, & P. Raeymaeckers (2018), *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal.* Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid, en Gezin.

3. N. Van Mechelen, D. Zamora, & B. Cantillon (2016), 'De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie.' In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (red.), *40 jaar OCMW en bijstand.* Acco, p. 13-32.

4. VVSG (2017), 'Bevraging integratie van vluchtelingen.' *www.vvsg.be*

5. B. Verschuere & F. De Rynck (2017), 'Maakt lokaal beleid (het) verschil?' In: P. Raeymaeckers, C. Noël, D. Boost, C. Vermeiren, J. Coene, & S. Van Dam (red.), *Tijd voor sociaal beleid: armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2017.* Acco, p. 45-60.

6. F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (2017), *Social services disrupted. Changes, challenges, and policy implications for Europe in times of austerity.* Edward Elgar.

7. F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Mätzke (2017), *Social services disrupted. Changes, challenges, and policy implications for Europe in times of austerity.* Edward Elgar.

8. F. Bredewold, J.W. Duyvendak, T. Kampen, E. Tonkens, & L. Verplancke (2018), *De verhuizing van de welvaartsstaat.* Lemma.

9. E. Grootegoed, C. Bröer, J.W. Duyvendak (2013), 'Too ashamed to complain: cuts to publicly financed care and clients' waiving of their right to appeal.' *Social Policy and Society* (12:3), p. 475-486.

10. F. Noy & D. Holemans (2016), 'Burgercollectieven in kaart gebracht.' *Oikos* (78:3), p. 69-76.

11. F. De Rynck, E. De Pauw, R. Pauly (2017), 'De *commons*: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van de arrangementen.' *Oikos* (81:1), p. 20-34.

12. A. de Swaan (1989), *Zorg en de staat.* Bert Bakker.