



## **ADVIES LOKAAL SOCIAAL BELEID**

Brussel, 9 oktober 2002  
100902\_AdviesLokSocBel

### **1. VOORAF**

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

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

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

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

### **2. ALGEMEEN**

Een permanente verbetering in de hulpverlening, informatieverstrekking en coördinatie is en blijft belangrijk bij het lokaal sociaal beleid. De SERV kan zich dus scharen achter de doelstelling van het voorontwerp van decreet. Dit belet niet dat



de SERV een aantal opmerkingen heeft. Vooraleer in te gaan op de specifieke bepalingen van het voorontwerp van decreet formuleert de SERV 4 algemene opmerkingen.

- Het voorontwerp van decreet is een kaderregeling waarvan nog een heel aantal punten moeten ingevuld worden.  
Zo dient de sectorale regelgeving aangepast te worden om de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen van de lokale actoren vast te leggen. Ook dient de Vlaamse regering de coördinerende rol van de gemeenten verder te omschrijven. De regering dient ook het samenwerkingsluik helemaal uit te werken. En tenslotte blijft het voorontwerp van decreet heel vaag over de ondersteuning.  
Hoewel een decreet niet al deze aspecten volledig kan regelen, gaat het toch om essentiële elementen. De SERV vraagt dan ook met aandrang om betrokken te worden bij de verdere uitwerking van deze regelgeving.  
Het overleg dat hieromtrent voorzien wordt met de erkende voorzieningen en de lokale besturen is belangrijk maar volstaat niet. Het betreft immers belangrijke maatschappelijke thema's die het lokaal niveau overschrijden, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen het openbaar en het privaat initiatief.
- De definitie van "sociaal beleid" zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet is bijzonder ruim door de verwijzing naar de artikelen van de grondwet. Het sociaal beleid omvat volgens deze definitie onder meer het recht op arbeid en sociale zekerheid, een behoorlijke huisvesting, culturele en maatschappelijke ontplooiing, onderwijs... Het gaat om een ruime waaier van bevoegdheden waarbij voor de lokale overheid een rol weggelegd is, maar waarbij ook andere actoren meespelen. Zonder de voordelen van een voldoende brede inclusieve benadering te miskennen, dient de vraag gesteld of het haalbaar is om de planning, coördinatie en toegang voor al deze beleidsdomeinen te groeperen. Dit zou moeilijkheden met zich mee kunnen brengen omwille van de interferenties met de bredere beleidskaders en de beleidsbepaling zoals uitgetekend op het supra-lokale niveau. Zo kan dit decreet geenszins afbreuk doen aan de regelgeving en de afspraken die bestaan in verband met de lokale werkwinkels (zie ook bij de bemerkingen over het sociaal huis).  
Bovendien creëert dit de illusie dat de gemeenten op al deze domeinen een grote inbreng hebben inzake planning, coördinatie en toegang. Hoewel dit voor een aantal domeinen zeker het geval is, geldt dit niet voor de totaliteit van het lokaal sociaal beleid zoals gedefinieerd in het voorontwerp van decreet.



- De huidige regering heeft al een aantal initiatieven genomen die betrekking hebben op de lokale besturen (herstructurering van het gemeentefonds, intercommunales, gemeentelijke milieuconvenanten, lokale werkwinkels, gemeentedecreet, decreet lokaal cultuurbeleid, decreet over de zorgregio's...). Ook dit voorontwerp van decreet heeft belangrijke gevolgen voor de gemeente, zowel inzake manier van werken als wat de opgelegde taken betreft. De SERV betreurt dat deze initiatieven genomen worden vooraleer het kerntakendebat afgerond is. Het gevaar bestaat immers dat een aantal bepalingen niet in overeenstemming zijn met de resultaten van dit debat.  
Hoewel er argumenten zijn om de hervorming van het lokaal sociaal beleid niet te lang uit te stellen, moeten het voorontwerp van decreet en zijn uitvoeringsbesluiten volledig passen in de taakverdeling zoals ze zal volgen uit het kerntakendebat. Zodra het kerntakendebat afgerond is, dienen het voorontwerp van decreet en de uitvoeringsbesluiten hieraan getoetst en indien nodig aangepast te worden.
- Een laatste algemene opmerking betreft het feit dat er niets voorzien is voor Brussel. Omwille van de bevoegdheidsverdeling in België kan dit decreet geen ingang vinden in de Brusselse gemeenten. De SERV acht het wenselijk dat de Vlaamse gemeenschap nagaat of de doelstellingen van het voorontwerp van decreet niet op een andere manier kunnen gerealiseerd worden. Een permanente verbetering in de hulpverlening, informatieverstrekking en coördinatie is ook voor de Brusselse unicommunautaire instellingen van belang.

### **3. SPECIFIEKE OPMERKINGEN**

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

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

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

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



### 3.1 *Lokaal sociaal beleidsplan*

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

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

Er is echter onvoldoende aandacht geschonken aan de betrokkenheid van de overige lokale actoren. Afgezien van de bepaling dat het lokaal bestuur in het beleidsplan moet vermelden hoe de bevolking en de lokale actoren betrokken zijn bij de voorbereiding wordt er niet verwezen naar de lokale actoren.

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

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

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

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

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

Ingevolge artikel 4 van het voorontwerp van decreet dient de Vlaamse regering via de sectorale regelgeving de relatie tussen het lokaal sociaal beleidsplan en de beleidsplannen van de lokale actoren vast te leggen. Het kan hierbij echter niet de bedoeling zijn dat de lokale actoren volledig afhankelijk worden van het lokaal sociaal beleidsplan. Hoewel een zekere afstemming wenselijk is, mag niet uit het



oog verloren worden dat de diensten die worden aangeboden door de lokale actoren niet steeds samenvallen met het grondgebied van de gemeenten. Bovendien kunnen de lokale actoren niet beschouwd worden als passieve uitvoeringsinstanties van de lokale besturen.

### **3.2 Coördinatie**

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

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

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

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

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

### **3.3 Sociaal huis**

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

De doelstelling om tot een betere toegankelijkheid en dienstverlening te komen wordt ook door de SERV onderschreven. De vraag is echter of de manier waarop in



het voorontwerp van decreet hieraan een invulling wordt gegeven de ideale oplossing is. De SERV heeft hierbij een aantal bezwaren.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### **3.4 Samenwerking**

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





### 3.5 Ondersteuning

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

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

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

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

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

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