

Het sociaal beleid en het OCMW in de gefusioneerde gemeenten

door Anne-Marie LAMBRECHT,

Adviseur Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten,
Afdeling Maatschappelijk Welzijn.

★

Een evaluatie maken van het sociaal beleid en van de werking van de OCMW's na de fusies van gemeenten is een moeilijke opdracht.

Deze fusie-operatie viel immers samen met een grondige wijziging van de organieke wet van 25 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand. In elke gefusioneerde gemeente trad voor het eerst een raad voor maatschappelijk welzijn aan die de overgang van commissie van openbare onderstand naar openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moest waarmaken.

Aan deze uiteenzetting is — spijtig genoeg — geen wetenschappelijk onderzoek kunnen voorafgaan. Het is een verhandeling waarin de ervaring van drie jaar activiteit op de afdeling « Maatschappelijk Welzijn » van de VBSG is verwerkt en de vrucht van hierbij aansluitende lectuur. Het is mijn eigen kijk op de zaken, die moet dienen als aanzet tot verdere discussie.

♦
♦♦

Het sociaal beleid is anders georiënteerd dan vijf jaar geleden o.m. onder invloed van de fusie-operatie.

Ik wil nochtans voorafgaandelijk wijzen op twee factoren die niets met de fusie te maken hebben en waarvan de gevolgen niet mogen verward worden met het effect van de fusie. Deze zijn :

(1) COO, commissie voor openbare onderstand, waarvan de werking geregeld was door de organieke wet van 25 maart tot regeling van de openbare onderstand (*Staatsblad*).

1. De heroriëntering van de hulpverlening door de vervanging van COO (1) door OCMW (2).

2. De zich wijzigende leef- en denkwijze.

I. De heroriëntering van de hulpverlening door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW-wet).

Het was de bedoeling van de wetgever om een eeuwenoude opdracht in een nieuwe geest vorm te doen krijgen.

Er werd aan eenieder een — voor de provinciale beroepskamer afdwingbaar — recht op maatschappelijke dienstverlening toegekend en aan het OCMW werd de taak opgedragen om aan de personen en de gezinnen de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Dit OCMW moet niet alleen lenigend of curatief optreden maar ook preventief.

Hiermee wilde men kordaat afrekenen met het imago van « Den armen », zoals de COO in de volksmond werd genoemd.

Bij de voorbereiding van de OCMW-wet hechte men heel veel aandacht aan het stimuleren van het rechtsbewustzijn van de burger, opdat het plichtsbef bij de openbare besturen ook dieper zou doordringen. Het plichtsbef van de openbare besturen in een welvarend land mocht trouwens niet beperkt blijven tot de bekommernis voor het materieel welzijn. Voor sociale of psychologische noden, moesten de deuren van de OCMW's evenzeer openstaan.

De wetgever leefde trouwens in de overtuiging dat het aantal gevallen waarin materiële hulpverlening zou moeten toegekend worden, zou verminderen en dat de OCMW's sterker de accenten zouden moeten gaan leggen op de begeleiding van mensen (3) die om sociale of psychologische redenen geen menswaardig bestaan konden leiden.

Nu stelt men vast dat men zich misrekend heeft en dat na de « golden sixties » niet te ontkomen valt aan de magere jaren.

Financiële hulpverlening blijft meer dan nodig! Met het bestaansminimum alleen kan niet fatsoenlijk worden geleefd.

Het recht op maatschappelijke dienstverlening dringt intussen verder door tot de bevolking en er komt steeds meer rechtspraak die inhoud

(2) OCMW, Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, waarvan de werking geregeld is door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hiernagenoemd OCMW-wet (*Staatsblad*, 5 augustus 1976).

(3) Parl. Hand. Sen., 9 juni 1976, 2358.

geeft aan wat als « menswaardig bestaan » moet worden aanzien. Onlangs werden studiedagen hieraan gewijd (4). Van medio 1977 tot en met juni 1981 werden door de Nederlandstalige beroepskamers 1310 beslissingen genomen. Dit is veel en dit aantal stijgt nog in deze crisistijden.

De zojuist geschetste « nieuwe geest » van de wet moest ook gerealiseerd worden binnen « nieuwe structuren ». De OCMW's bleven zoals de COO's openbare instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid, maar op de rol van de gemeente werden nieuwe accenten gelegd. De gemeente is — grofweg geschetst — geëvolueerd van verantwoordelijke voor het sociaal beleid van de COO's via medebeslissingsrecht naar verantwoordelijke als toezichthoudende overheid ten aanzien van de OCMW's.

Door de OCMW-wet heeft er zich nl. een verschuiving voorgedaan in de taakverdeling. Het OCMW wordt ertoe verplicht om ruimer te denken, om te zorgen voor sociale, psychologische en geneeskundige hulp, zowel curatief als preventief. Neemt het OCMW deze opdracht ernstig dan moeten er inderdaad diensten en instellingen beschikbaar worden gesteld.

Vanuit de confrontatie met de individuele hulpaanvragen moet het OCMW bepalen welke de noden zijn en voorzieningen creëren. De planning zou moeten gebeuren in overleg met de gemeente, waarvan de gemeenteraad de begroting, de rekeningen en de oprichting van nieuwe diensten en instellingen moet goedkeuren. Maar niets belet dat de gemeente gelijkwaardige initiatieven neemt.

Niet zelden wordt in lectuur dan ook kritiek geleverd en wordt er betreurd dat de initiatieven van gemeente en OCMW niet beter op elkaar afgestemd zijn.

In het « Profiel van het gemeentelijk gezinsbeleid in Vlaanderen en Brussel anno 1980 » leest men : « Het ontbreken van een wettelijke bepaling over de taakverdeling tussen het OCMW en de gemeente leidt ertoe dat de gewenste complementariteit en samenwerking van OCMW en sociaal beleid van de gemeente vaak onbestaande is of slechts moeizaam tot stand komt. Ook al heeft de gemeente nog steeds een onmiskenbare invloed door het aanstellen van de raadsleden en het goedkeuren van de begroting, het op elkaar afstemmen van de beleidsvisies van OCMW en gemeente is op vele plaatsen onbestaande. Het verplichte trimestriële overleg tussen gemeente en OCMW heeft de risico's van overlappingen en concurrentie niet kunnen uitschakelen. In sommige gemeenten kan dit leiden tot een « dubbel net » van sommige diensten en voorzieningen,

(4) Verslag van deze studiedagen, georganiseerd op initiatief van de K.U.Leuven en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, wordt gegeven in een verslagboek « Provinciale Beroepskamers », VBSG, 1982.

terwijl in andere gemeenten de respons op een bepaalde behoefte door de gemeente kan verwezen worden naar het OCMW en vice versa.

Het door de gemeentelijke overheid gevoerde gezinsbeleid is dan ook in vele gevallen slechts een deel van het gezinsbeleid dat op het grondgebied van de gemeente tot stand komt » (5).

In de brochure « Samen met gehandicapten : bouwen aan een plaatselijk beleid » van Luc Wielockx vindt men een gelijkaardige reflectie : « Het is moeilijk een duidelijke taakomschrijving en taakomlijning te geven van wat de gemeentelijke overheid, het OCMW en het privé-initiatief moeten doen op het vlak van de gehandicaptenzorg. Misschien kan het wel niet, omdat elke plaatselijke situatie anders is. Een bevraging op dat vlak leerde ons dat hierin geen klare lijn kan getrokken worden. Dat is ook onze bedoeling niet.

Is het niet beter dat het bestaande overlegkanaal tussen schepencollege en OCMW degelijk wordt gebruikt, tenminste bij de uitbouw van elk groots initiatief ? Het inhoudelijk stofferen van deze wettelijk voorziene contactname zal zeker een beter antwoord zijn dan een minuscuul afgewogen taaktoebedeling. Sommigen pleiten zelfs voor het opheffen van één van de twee functies, schepen van sociale zaken of voorzitter OCMW. We weten wel dat dit niet zomaar kan, maar we weten ook dat op dit punt enge partijpolitieke gevoeligheden liggen. De uitgangsvraag in gans deze controverser zou moeten zijn : « Met welke vorm worden het best de echte noden van de minder-validen opgevangen ? » (6).

Het is niet de bedoeling om nu een evaluatie te maken van de werking van het OCMW en de gemeente, maar de OCMW-wet moest ter sprake komen omdat die voor het sociaal beleid in een gemeente van zo een grote invloed is.

II. Een andere leef- en denkwijze.

Het gaat hier om een tweede invloedrijke factor op het sociaal beleid sinds de fusies.

Steeds meer is er sprake van de « verzorgingsstaat ».

In de verklaring tot herziening van de Grondwet, gepubliceerd in het Staatsblad van 6 oktober 1981, is er onder meer sprake van een mogelijke invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische én sociale rechten van de burgers.

(5) Bond van Grote en Jonge Gezinnen, *Proftel van het gemeentelijk gezinsbeleid in Vlaanderen en Brussel anno 1980*.

(6) L. WIELOCKX, *Samen met gehandicapten : bouwen aan een plaatselijk beleid*, VBSG, 1981.

De tewerkstellingsmogelijkheden in de welzijnssector zijn door de talrijke en rijk gevarieerde initiatieven enorm toegenomen. Er werd subsidiëring voor voorzien en dergelijke tewerkstelling onttrok vele jongeren aan een dreigende werkloosheid. Wat vroeger niet mogelijk was, kon nu gefinancierd worden via het Bijzonder Tijdelijk Kader, tewerkgestelde werklozen, stagiairs. Er werd enorm veel aan behoeftenonderzoek gedaan.

Op het gebied van de welzijnsvoorzieningen worden er dan ook meer dan ooit en op een georganiseerde wijze eisen gesteld aan de overheid om de kwaliteit van het leven te verbeteren. Men eist aangepaste voorzieningen voor uithuiswerkende moeders, maaltijdenbedeling, woonvoorzieningen voor bejaarden en minder-validen, aanpassing van infrastructuurwerken voor fietsers en gehandicapten, enz. Verschillende groeperingen vragen meer inspraak in het beleid.

*
**

Bij een evaluatie van de fusie-operatie moeten we rekening houden met de zojuist geschetste complexe werkelijkheid.

Toch loont het de moeite nu te peilen naar oorzakelijke verbanden tussen de hedendaagse werkelijkheid op sociaal gebied en het fenomeen van de fusie zelf.

1. De onmiddellijk aanwijsbare gevolgen van de fusie waren voelbaar voor wie rechtstreeks bij de COO betrokken was. COO-raadsleden en -voorzitters verloren hun mandaat, COO-secretarissen en -ontvangers werden op wachtstand geplaatst. Dit heeft in sommige gemeenten voor naweeën gezorgd.

2. Voor een groot deel van de *bevolking*, die op het OCMW een beroep moest doen, betekende de fusie aanvankelijk zeker een vervreemding. Veel mensen uit de deelgemeenten moesten nu hun verzoek richten tot iemand anders. Het « onbekend is onbemind » moest overwonnen worden en ze moesten zich verder verplaatsen.

Men heeft dit euvel in verschillende gemeenten evenwel proberen weg te werken door het oprichten van wijkcentra en door het organiseren van zitdagen van de sociale diensten in de deelgemeenten.

Maar wie recht had op hulpverlening kreeg na de fusies niet zelden een centje meer.

Het beleid van de centrumgemeente en dus ook de veelal hogere normen voor hulpverlening werden immers tot de deelgemeenten verruimd.

De behandeling van de individuele dossiers in de grote gemeenten is na de fusie moeilijker en anoniemer geworden. De besluitvorming moet veel vlugger gaan door het groot aantal dossiers en bij gebrek aan tijd. Er is minder gelegenheid tot begeleiding.

De grote gemeenten zeggen trouwens dat ze aantrekkingspool zijn geworden.

Of dit een gelukkige evolutie is wordt betwist. Ter illustratie haal ik een bedenking aan van een voorzitter van een klein OCMW. Hij zegt : « Een groot OCMW geeft misschien meer, maar is daarom niet progressiever. In een klein OCMW doet men veel meer moeite om een oplossing te vinden die eigen is voor het individueel geval. Dit vergt uiteraard meer tijd ».

3. Sinds de fusies zijn de *voorzieningen* in sterke mate toegenomen.

Er zijn nieuwe diensten opgericht en het aantal bedden in de rusthuizen en ziekenhuizen is toegenomen.

Op het vlak van de sociale woningbouw heeft men sinds de fusies meer woningen voor bejaarden en minder-validen, dienstencentra en service-flats. (Terloops : er wordt verteld dat het de tactiek is geweest van sommige COO's om projecten te laten goedkeuren voor het oprichten van een instelling op hun grondgebied, wanneer de verplichtingen later door het gefusioneerd OCMW zouden moeten overgenomen worden. Dit was dan hun politiek testament, dat niet kon verworpen worden).

De toename van sociale voorzieningen is m.i. evenwel maar in beperkte mate te wijten aan de fusie van gemeenten want ook in de niet-gefusioneerde gemeenten doet zich het fenomeen voor.

Andere factoren spelen hierin dus een grote rol :

Een tweetal voorbeelden ter illustratie :

Wat de diensten betreft :

Nieuwe diensten kunnen maar verantwoord worden indien er voldoende vraag is. Tengevolge van de fusies en de daarmee samengaande schaalvergroting was er meestal voldoende vraag om o.m. diensten voor maaltijdenbedeling en poetshulp te verantwoorden. De oprichting van deze diensten werd evenwel ook gestimuleerd door overheidsmaatregelen (goedkoop personeel onder de vorm van tewerkgestelde werklozen en Bijzonder Tijdelijk Kader, verdelingsnorm voor het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, mogelijkheden tot subsidiëring). En vanuit wetenschappelijke hoek wordt steeds meer geijverd om voorrang te geven aan de uitbouw van de eerstelijnsgezondheidszorg.

Wat de instellingen betreft :

Het aantal bedden in de instellingen voor bejaarden nam toe. Maar is dit niet mede het gevolg van het feit dat het aantal bejaarden stijgt, de

leeftijd van de bejaarden en hun graad van invaliditeit? Nog blijven er velen op de wachtlijst staan. Hierin komt geen verbetering.

De voorspellingen van E. De Nauw met betrekking tot de bevolkingsvoorzichten laten dit veronderstellen (7).

Hier situeren zich ook sommige typische ruzies na de fusies: een voorzitter van het OCMW kan bijvoorbeeld verweten worden dat hij de mensen uit zijn deelgemeente privilegieert. Maar dit is oude vertrouwde roddel, die men maar ter plaatse moet laten uitvechten.

4. Sinds de fusies zijn er veel meer initiatieven genomen om de bevolking voor te lichten en om allerhande raden op te richten.

Dit aanzag men als een mogelijke werkmethode om de afstand tussen het beleid en de bevolking te overbruggen. Door de schaalvergroting riskeerde men namelijk het contact met de basis te verliezen.

Zo wordt er meer werk gemaakt van een informatieblad. Er zijn de cultuur- en sportraden, de raden voor minder-validen, de raden voor bejaarden, de gezondheidsraden, e.a.

Deze reeds vroeger spontaan gegroeide participatie-initiatieven kunnen nu wel zeer nuttig zijn om de afstand van burger tot bestuurder te overbruggen. Toch dreigen er een aantal gevaren. Deze adviesraden moeten gehoord worden en moeten hun invloed hebben op het beleid, zoniet is het maar schijndemocratie. De verantwoordelijke schepenen moeten hier een belangrijke rol vervullen.

5. In welzijnsland is er een drang naar kleinschaligheid gaan groeien. Deze niet te miskennen kleinschaligheidstendens is ongetwijfeld een reactie op te grootse projecten waarbij de aandacht voor de vorm (infrastructuur e.a.) de aandacht voor de nood van de hulpverzoeker bedreigt.

Nu geeft men er bijvoorbeeld de voorkeur aan om kinderen te plaatsen in pleeggezinnen; men kiest liever voor verschillende wijkcentra dan voor één groot dienstencentrum, het buurtwerk in het algemeen...

Voor zover de fusie derhalve door schaalvergroting teveel aan centralisatie heeft gedaan en er te grootschalig werd gedacht, is er op deze algemene trend wel ingespeeld.

Deze realisaties worden nu in hun bestaan bedreigd tengevolge van de economische crisis. Het ware goed dat de gemeenten zich over de gevolgen hiervan zouden bezinnen.

6. Op financieel gebied — en voorbehoud makend t.a.v. de tekorten van de ziekenhuizen — kan men tenslotte vaststellen dat de uitgaven voor welzijnsinitiatieven gestegen zijn sinds de fusie van gemeenten.

(7) E. DE NAUW, Nieuwe bevolkingsvoorzichten. *De maatschappelijke vooruitgang*, 1982, nr 1-2.

De stijging van de gemeentelijke uitgaven voor de OCMW's is nochtans slechts een stijging in centen, niet in procenten.

Voor de COO's/OCMW's hebben de gemeenten in de loop van de laatste jaren volgende uitgaven in percentages gedaan (8) :

1958	5,8
1965	8,8
1975	5,6
1976	5,7
1977	6,1
1978	6,3
1979	6,3
1980	5,9

Hieruit blijkt een zekere stabiliteit ten aanzien van de overige gemeentelijke uitgaven.

Tot besluit geldt in de eerste plaats dat inzake sociaal beleid de gevolgen van de fusies moeilijk af te tekenen zijn.

Door de schaalvergroting konden bestaande problemen grondiger aangepakt worden. Dit leidt geen twijfel.

Van de beleidsmensen vergde dit wel meer inzet en inzicht, luisterbereidheid en beleidsvoorbereidend onderzoek.

Door de schaalvergroting kon er evenwel ook centralisatie van voorzieningen ontstaan, en konden hiërarchisering en bureaucratie een soepel beleid in de weg staan. Hierop ziet men nu reactie van de bevolking. De burgers willen terecht niet over het hoofd worden gezien.

Mijn indruk — die ik hier bescheiden wil uitdrukken — is dan ook dat de fusie-operatie goed is geweest voor de niet-grote gemeenten.

De grote gemeenten, waaronder zeker die met meer dan 50.000 inwoners, had men ongemoeid moeten laten omdat het inzicht in de problemen en de besluitvorming (een groot aantal leden in diverse organen) er sterk bemoeilijkt worden.

Summary : Social policy and the Public Centers for Social Welfare in the amalgamated municipalities.

The scaling up of the municipalities was intended to make it possible to deal with some existing problems more adequately. This required

(8) *De Gemeente*, 1982, blz. 39.

more dedication, deeper understanding, a readiness to listen, and preliminary research on the part of the managers. In addition, the scaling up could also lead to centralisation of facilities. The resulting hierarchy and bureaucracy could prevent flexible management, however as the citizens do not want to be overlooked. they have reacted to the possible negative aspects of the consolidation. The global impression is that the consolidation has been good for the small municipalities. The large municipalities, certainly those of more than 50,000 inhabitants, did not have to be involved, although they were, and the result has been that the understanding of the problems and the decision-making processes have been more complicated.

