

# HET OCMW

## HOEKSTEEN VAN DE BELGISCHE VERZORGINGSSTAAT.

### EEN INLEIDING DOOR LUC NOTREDAME MET AANDACHT VOOR DE SITUATIE IN BRUSSEL.



*Luc Notredame is een autoriteit op vlak van welzijns-beleid in het algemeen, het Ocmw in het bijzonder. Die laatste instelling kent hij van binnen en van buiten. Hij was zes jaar Ocmw raadslid in Brugge. Hij is sinds 1995 adviseur van de opeenvolgende Brusselse ministers,*

*leden van het Verenigd College, bevoegd voor bijstand aan personen. Momenteel adviseert hij Evelyne Huytebroeck. Over de materie heeft hij ook heel wat publicaties op zijn naam staan, zowel in verband met de concrete werking als in zake basisfilosofie. Het Ocmw is een belangrijke actor in het gemeentelijk beleid. Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober en in het kader van het project **leders stem telt** vroegen wij Luc om de belangrijkste gegevens rond het Ocmw nog eens op een rij te zetten. (ast)*

### De grote dynamieken van de wet op het Ocmw.

#### De wet.

Om iets zinnigs te zeggen over het Ocmw moet je in eerste instantie een antwoord geven op de vraag: wat is eigenlijk een Ocmw? Om op deze vraag te antwoorden moet men eigenlijk niet kijken naar een afzonderlijk Ocmw. Er zijn er 589

die allemaal een eigen leven leiden. Ze worden wel allemaal gereguleerd door één wet: de organieke wet van 1976. En dat is een cruciaal punt. Kenmerkend voor het Ocmw is de legalistische manier van denken: „de wet en niks anders dan de wet“. De wet moet uitgevoerd worden. Alles dient getoetst aan de wet. Wat niet in de wet staat moet niet uitgevoerd worden. Omgekeerd geldt dit ook voor de klanten van het Ocmw. Wie er beroep op doet kan zeggen: „art. 1 van de wet: Ik heb recht op een dienstverlening die mij in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid“.

Dus, in het Ocmw draait alles rond de toepassing en het gebruik van de wet.

In dergelijke situatie, in het geval van dit soort wetten zegt men dat ze de weerslag zijn van iets dat er al is, van een praktijk die zich uitkristalliseert in een wet. Maar de wet van 1976 vervangt ook een andere wet. Hierover later meer.

### De 4 grote kenmerken van de (r)evolutie van de wet van 1976.

Een **eerste** kenmerk dat de wet typeert is dat men over de dienstverlening is gaan denken in termen van recht en niet langer in termen van „gunst“. Dat is een groot verschil met de hele caritatieve, bijna middeleeuwse manier van doen daarvoor. Het rechtendiscours was in die tijd en zeker ten aanzien van armen eigenlijk vrij nieuw. Je mag dus eigenlijk van een soort revolutie gewagen.

Een **tweede** revolutie die in de wet uitgekristalliseerd werd is dat men van pure armoedebestrijding overstapte naar welzijn voor iedereen, naar een zeer breed welzijnsbegrip voor de totale bevolking. Dat was zeer ambitieus. En op

dat punt blijft het OCMW een grote onbekende. Iedereen kent het OCMW maar men weet niet wat het precies doet. Men blijft denken in stereotypen. Zeker tot 1974-1975 en vooral in kleine gemeenten was op het OCMW beroep doen, iets dat schaamte opriep, iets waardoor men zijn fierheid verloor. Dat is nog altijd zo. De verschuiving is aan een groot deel van de bevolking voorbij gegaan. De OCMW's hebben zich heel geregeld geprobeerd te profileren in die richting, maar ze zijn daar nooit helemaal in geslaagd. Ook niet in deze of gene bewustmakingscampagne van de federale overheid, voornamelijk naar aanleiding van de viering van het 10, 20 of 30 jarig bestaan van de instelling.

De **derde** tendens die in de OCMW wet is opgenomen is de hulpverlening als politiek administratief gegeven. De besluitvorming binnen het OCMW was lange tijd een zaak van secretaris en voorzitter samen. Maatschappelijk assistenten waren er zo goed als niet. Het hele idee van een professionele armoedebestrijding bestond eigenlijk uitsluitend in een aantal steden. Naast de voorzitter en de secretaris was het een kwestie van vrijwilligerswerk. Bovendien werd de voorzitter niet betaald. Dat was een politiek mandaat dat opgenomen werd door mensen die zich dat financieel konden permitteren. Tegenwoordig is daar een volledige wedde aan verbonden, niveau schepen of zelfs meer. In die tijd was je aangewezen op madame of monsieur charité, ofschoon vrouwen op dat niveau erg dun gezaaid waren. Met de wet op het OCMW heeft men de stap gezet dat de instelling minstens 3 mensen levert: een voorzitter, een secretaris en een maatschappelijk assistent. Dit is fundamenteel, want dat heeft de definitieve impuls gegeven aan een volledige professionalisering van de dienstverlening. We spreken ondertussen over een periode van 35 jaar, daarvoor waren geen maatschappelijke assistenten.

Een **vierde** tendens betreft de enorme schaalvergroting die zich ondertussen heeft voorgedaan. Zijn ze van de kleine organisaties, van lokale administraties fenomenale mastodonten geworden? Men moet er de begroting van de Brusselse OCMW's maar op nakijken. In 2010 bedroeg het totale uitgavenpatroon van de Brusselse OCMW's € 860 miljoen. Dat moet nu ongeveer € 950 miljoen bedragen. Dat is fenomenaal als je dergelijke bedragen wat in perspectief zet. De helft daarvan zijn uitkeringen die weliswaar terugvloeien. Maar dan blijft er nog € 500 miljoen over. Mochten de 19 Brusselse OCMW's fuseren, dan ontstaat een fenomenale monsterorganisatie. Vergelijkenderwijs nu. Een minimaal deeltje van dat bedrag wordt door de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie aangeleverd. Haar begroting bedraagt € 86 miljoen. In termen van krachtverhoudingen is de GGC in vergelijking met de OCMW's piepklein. Het Gewest heeft natuurlijk een grotere begroting maar die van de VGC, de COCOF en de GGC samen bedraagt € 500 miljoen. Dan komen ze op de helft. En zo gebeurt het dat, als er een debat gevoerd wordt over de OCMW's in het Brussels Parlement, dat de GGC dan met de regelmaat van de klok te horen krijgt: „als jullie maar 3 % bijdragen, en als het zo is dat wie betaalt ook die is die bepaalt, dan mogen jullie voor 3 % bepalen en niet meer”. Het was waarschijnlijk niet de bedoeling dat de OCMW's gingen uitgroeien tot zulke fenomenale administraties. Vergelijkingen met kleine VZW's lopen wellicht mank. Vergeleken met wat omgaat in de sociale zekerheid zijn de OCMW's natuurlijk vrij klein, maar mocht de fusiekaart getrokken worden, dan krijgen we wel mastodonten.

Afrondend kan worden gesteld dat de OCMW's de hoeksteen vormen van het maatschappijproject dat we kennen onder de naam Belgische verzorgingsstaat. Vandaag is de voornaamste

vraag of men met de OCMW's verder gaat in de uitbouw van dergelijk project of dat men op zijn stappen aan het terugkeren is. Gaat men bijvoorbeeld niet opnieuw richting caritas? Bijvoorbeeld in het geval van voedselhulp. Maar professionalisering van voedselhulp heeft een vreemde link met het recht. Nu valt de coördinatie van voedselhulp onder het OCMW en dus onder het recht, maar het roept wel connotaties op met vroeger.

Ten tweede kan men zich afvragen of de trend van armoedebestrijding naar een breed welzijnsconcept wel verder wordt gezet. Of hier ook geen terugkeer gebeurt, is een vraag die steeds opnieuw moet gesteld worden. Het lijkt erop dat er niet zozeer sprake is van een terugkeer maar van een verenging van de doelgroep: men richt zich vooral op kwetsbare groepen al blijft de openheid naar de totale bevolking.

Ten slotte kan men zich afvragen of ook geen terugkeer is ingezet inzake professionalisering. Op dat moment blijft de dominante manier van denken dat een goede dienstverlening sowieso een professionele dienstverlening is. Dat kan men afleiden, vooral in Vlaanderen, uit de debatten rond het vrijwilligerswerk en de mogelijkheid om dat vanuit het OCMW te organiseren. Er blijft de fundamentele angst, niet zozeer omdat vrijwilligers jobs zullen inpikken, maar vooral omdat men denkt dat vrijwilligers het professionele werk niet zullen kunnen doen.

### Evoluties sinds 1976.

De wet van 1976 is een van de wetten die op een bepaald moment in de geschiedenis de „openbare onderstand” heeft proberen vorm te geven. De vorige hervorming, die je kan beschouwen als een moderne hervorming, vond plaats onder Napoleon, in 1796, het

jaar V van de nieuwe kalender. Dan werd de openbare onderstand in België gestructureerd. Onderscheid werd gemaakt tussen de burgerlijke godhuizen enerzijds (de intramurale voorzieningen) en de Burelen van Weldadigheid anderzijds (de ambulante voorzieningen).

Het idee van 1 OCMW per gemeente komt uit die tijd. Het zou dan 129 jaar duren vooraleer de commissie van openbare onderstand werden opgericht. Zoals gezegd ging het om niet geprofessionaliseerde, directe vormen van armoedebestrijding vanuit een vrij caritatieve aanpak. De laatste grote wet, opnieuw 49 jaar later is de organieke wet op het OCMW uit 1976. Dit regime bestaat ondertussen 36 jaar. Men kan zich afvragen of het niet tijd wordt om de organisatie van de centrale en lokale dienstverlening te herbekijken. De indruk is evenwel dat men niet van plan is deze wet in de volgende 10 à 15 jaar aan te passen. Daar zijn bepaalde redenen voor.

Uit wat er gebeurd is na 1976 kun je bepaalde dynamieken distilleren die vandaag nog altijd spelen.

1 De organieke wet van 1976 kon pas gestemd worden na de wet van 1974 op het bestaansminimum. Het OCMW is de enige die het bestaansminimum kan uitkeren. In principe ligt het monopolie van deze vorm van financiële dienstverlening in België bij het OCMW. De private sector – het verenigingsleven – heeft geregeld ook geprobeerd om zelf een vorm van financiële dienstverlening op gang te brengen, maar het monopolie is overleefd. Eén en ander betekent wel dat inkomensoverdracht één van de belangrijkste opdrachten is van OCMW's. Het betekent ook dat de manier waarop er met die inkomensoverdrachten wordt omgegaan telkens opnieuw geplaatst wordt in de grote context van de Belgische verzorgingsstaat, nl. het verschil tussen de sociale bijstand en de

sociale zekerheid. Een complexe tendens nu is dat die 2 systemen mekaar beginnen te beïnvloeden. Het principe van sociale zekerheid is gebaseerd op bijdragen en op rechten. Wie werkloos is en indertijd heeft bijgedragen en aan de normen voldoet kan zijn recht (bijna) onvoorwaardelijk uitoefenen. Er komt geen onderzoek aan te pas (zoals bij het bestaansminimum). Wat de sociale bijstand betreft moet men niet bijgedragen hebben maar bijstand wordt gekoppeld aan een sociaal onderzoek en het is zeer voorwaardelijk. Welnu, je ziet die 2 systemen in elkaar overlopen. Op het vlak van werkloosheid is dat pertinent. De regels verstrakken en er wordt sneller verwezen naar het OCMW. Op dit moment loopt onderzoek naar doorschuifoperaties van de RVA naar OCMW's. Zo komt een essentieel deel van de sociale zekerheid bij de sociale bijstand terecht. OCMW's zijn daar zeer bang voor. Dergelijke evoluties zijn zeker niet toe te juichen, maar op federaal niveau gaan er wel maatregelen in die richting.

2 De wet van 1976 was eveneens pas mogelijk nadat, ook in 1974, het KB op het maatschappelijk werk was goedgekeurd. Zonder dat KB was ook nooit de wet van 1976 gekomen. Bepaalde groepen in de samenleving wensten per se private OCMW's tot stand brengen. Als uitvloeisel van dat KB functioneren momenteel de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW's) die momenteel in fusie – operaties verwickeld zitten. De fundamentele strijd over de plaats van CAW's en OCMW's is nog altijd niet uitgewoed. Op een bepaald moment werd de discussie verengd tot de vraag of CAW's al dan niet overbodig waren. Dit is niet de juiste vraagstelling. Ze zijn niet overbodig maar je moet weten op welke manier je met mekaar omgaat. Door de OCMW's wordt een zekere pretentie om als waakhond van het belang van cliënten, als een soort advocaat

van bvb. thuislozen, op te treden maar moeilijk aanvaard. OCMW's zien zich nog altijd als de enige garant van maatschappelijke waardigheid. Dat alles onder de mantel van het OCMW zou moeten gecoördineerd worden, daar is het privé initiatief het uiteraard niet mee eens. Hier speelt natuurlijk ook een botsing mee tussen diverse ideologische benaderingen. De redenering dat je met de fusie van de CAW's met min of meer gelijkwaardige gesprekspartners komt te zitten is natuurlijk ook niet juist. Het territorium, in het ene geval de gemeente, in het andere de regio, blijft fundamenteel verschillen.

3 Heel belangrijk in de thuislozenzorg maar minder belangrijk in het kader van de OCMW's in de zgn. „wet Onkelinx” van 12.01.1993: de afschaffing van het verbod op de bedelarij en de mogelijkheid tot het opeisen van gebouwen om ze ter beschikking te stellen van daklozen. Hierdoor worden de OCMW's opgezadeld met onmogelijke of beter, onbetaalde opdrachten. In de nieuwe aanpak op federaal niveau worden wel voorzieningen afgeschaft of doorgeschoven, maar eveneens de middelen, met alle problemen van dien voor zij die met de problemen opgezadeld worden. Want de problemen verdwijnen uiteraard niet. De wet Onkelinx heeft overigens iets in het leven geroepen waarvan nog zelden, ook na 20 jaar, gebruik wordt gemaakt. Het gaat om de mogelijkheid voor gemeenten om gebouwen op te vorderen die leeg staan, op voorwaarde dat ze ter beschikking gesteld worden van daklozen. Enkele gemeenten hebben dat geprobeerd maar het ligt electoraal erg moeilijk. Nu willen meer en meer organisaties daar radicaal voor gaan. In Brussel moet dat ook gebeuren. Ook in Brussel bestaat de mogelijkheid om dat gedeeltelijk te realiseren via het opvorderingrecht door gemeenten en OCMW's. Maar de OCMW's kunnen hier weinig

doen daar ze daarvoor niet over de politieke macht beschikken.

De wet op het leefloon uit 2002 ter vervanging van de wet op het bestaansminimum bevat weinig nieuws behalve de basisfilosofie op de sociale integratie. Alles wat te maken heeft met activering. Sommigen schuiven dit naar voor als een soort revolutie maar hier wordt gewoon een antwoord op een evolutie binnen het kapitalistische systeem geboden. Het gaat hier eerder om een conservatieve revolutie, een terugkeer naar 1525 of nog, naar 1835. Op een congres in Mechelen behandelde de toenmalige katholieke volkspartij het thema armoedebestrijding. Als je de verslagen van toen leest waan je je in 2012.

4 En dan zijn er de staatshervormingen geweest. De zesde staatshervorming hevelt federale bevoegdheden m.b.t. OCMW's over naar gewesten en gemeenschappen. Te vrezen valt dat niemand het regeerakkoord à la limite grondig heeft doorgenomen. In dit resultaat van een jaar onderhandelingen zijn teksten in het akkoord geslopen die er ingekomen waren op een ogenblik dat de N-VA nog mee onderhandelde. Bvb de artikels 60 en 61 in zake sociale tewerkstelling werden geregionaliseerd maar als puntje bij paaltje komt blijkt dat op het niveau van de OCMW's niet uitvoerbaar te zijn. De pertinente vraag is dan natuurlijk waarom dat zo is kunnen doorgaan. Gebrek aan contacten met het terrein vanwege de onderhandelaars zal hier een rol gespeeld hebben. De vraag is natuurlijk: wat wordt geregionaliseerd: de wetgeving of de financiën? En als men regionaliseert, waar wordt dan naar overgedragen, naar het Hoofdstedelijk Gewest of naar de GGC? In het geval van het Gewest wordt het dan uiteindelijk Actiris. Dan zal de logica van activering nog veel zwaarder worden terwijl sociale tewerkstelling in feite een vorm van dienstverlening is

die dus valt onder de bevoegdheid van de minister(s) bevoegd voor bijstand aan personen. En wat met de oprichting van een inspectiedienst en een administratie om gelden te beheren die wellicht toch niet mee overkomen? Afgezien hiervan toont deze evolutie aan dat de OCMW's meer en meer de staatshervorming binnengezogen worden.

## De Brusselse situatie.

### De relatie tussen de Brusselse OCMW's.

De eerste vaststelling die overigens iedereen maakt is dat de verschillen zeer groot zijn. Zodanig zelfs dat je niet meer kunt praten over het OCMW maar over de OCMW's. Verschil in grote betekent onvermijdelijk verschil in politieke macht. Het OCMW van Brussel stad zal sowieso altijd dominant zijn. Naast de kleine en de grote moet je in Brussel ook een onderscheid maken tussen de rijke en de arme. Op dat punt probeert men het evenwicht een beetje te herstellen door het Bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn te verdelen op basis van parameters.

Ieder OCMW heeft ook zijn eigen systeem. Wie verhuist en afhankelijk is van OCMW steun krijgt een nieuw sociaal onderzoek aan zijn/haar been. Het nieuwe OCMW doet zelfs geen moeite om navraag te doen bij het oude. Voor de cliënt is het een fundamenteel nadeel dat de 19 OCMW's zo dicht op elkaar zitten. Iedereen is het er over eens dat een minimale harmonisering zou moeten doorgevoerd worden. Cliënten dienen te weten waar ze aan toe zijn bij verhuis. Bij harmonisering moet het beste systeem dominant zijn. Vandaag vrezen de linkse OCMW's dat ze bij harmonisering terecht zullen komen in de logica van de rechtse. Harmonisering ja, maar via verspreiding van goede praktijken. Momenteel is er een werkgroep opgericht voor de uitwisseling van informatie.

### **De relatie tussen de Ocmw's en de gemeenten en gemeenschappen.**

Het OCMW is het federaal instrument voor inkomens (her)verdeling. Van de organieke wet is slechts het gedeelte m.b.t. de interne organisatie gefederaliseerd. Over de nieuwe stap met de zesde staatshervorming hadden wij het reeds. Een voorbeeld mag de ingewikkelde verhoudingen duidelijk maken. Wie is er in Brussel bevoegd voor de mensen zonder papieren? Het standpunt van de gemeenschappen is dat dit de bevoegdheid is van de OCMW's en dus van de federale overheid. Daar zegt men van niks te weten. Ondertussen wordt er op het vlak van de OCMW's niets speciaals geregeld. Er is een tekort aan snijpunten tussen de verticale lijn federaal – lokaal en de horizontale lijn geweest – gemeenschappen. In principe vormen het administratief toezicht en de erkenning en financiering van OCMW diensten zo'n snijpunten. Afgezien van de controle van de taalwet die in feite nihil is kan de GGC in zake controle van de algemene voegdij beslissen of een beslissing wettelijk of onwettelijk is, maar daar de GGC subsidiering van de gewone ontvangsten slechts 3 % bedraagt is er eigenlijk geen zeggenschap. En met de staatshervorming wordt het er niet beter op.

### **De interne geleidingen van de Ocmw's.**

In een OCMW zijn er 3 handelingslogica's werkzaam: een politieke (een verkozen raad), een administratieve (een secretariaat om de inkomensoverdrachten te beheren) en een professionele (de beroepskrachten). In deze triade domineert de politieke logica in Brussel meer dan elders. Waar in Vlaanderen inzake contacten tussen OCMW's en buitenwereld de professionele logica geldt, worden die in Brussel gedomineerd door de politiek.

Dan zijn er de problemen, veroorzaakt door de functionele autonomie van in toenemende mate gespecialiseerde diensten. Vroeger was het OCMW vooral een zaak van bejaarden en armen. Er is een duidelijke splitsing tussen alles wat bejaardenproblematiek betreft en de sociale dienst (in Brussel stad heb je bovendien nog verdere afsplitsingen inzake gehandicaptenzorg, bijzondere jeugdzorg, verpleegkunde, ...). De laatste 10 jaar is ook de sociale dienst intern aan het uitdifferentiëren. Alles wat te maken heeft met leefloon, schuldbemiddeling, wonen, energie, socio-professionele herinschakeling en tewerkstelling worden autonome diensten met eigen directies. Zij moeten naar buiten komen, en niet de politiek.

### **Het Ocmw als „de grote onbekende”.**

Iedereen weet dat het OCMW bestaat, maar niet wat die precies doet. Er is een ontstellend gebrek aan statistische informatie. De 19 OCMW's werken met 4 verschillende informaticasystemen. Informatie wordt niet aangemaakt of is onderling incompatibel. Vaak blijven statistieken ook geheim, vaak omdat men daar geen ruchtbaarheid wenst aan te geven – iets typisch Brussels. Er is een fundamentele onwil om systematisch informatie te verzamelen. En belangengebonden statistieken zijn foute statistieken. Het OCMW zal dus een grote onbekende blijven zolang men er niet in slaagt het belangengebonden denken te doorbreken. Hierin moet geïnvesteerd worden. Zulke informatie, verzameld via de volkstelling blijft belangrijk. Informatie komt de democratie ten goede. Informatie zorgt voor een maatschappelijke dynamiek, niet alleen via actiegroepen, maar ook in het parlement.

### Het democratisch gehalte van de (Brusselse) Ocmw's.

Het OCMW is een autonoom bestuur, maar ze is afhankelijk van de gemeente en dit op verschillende terreinen. Er zijn enerzijds de getrapte verkiezingen. De OCMW raad wordt verkozen door de gemeenteraad maar er is een regel in de wet die stelt dat slechts 1/3 van de leden gemeenteraadsleden mogen zijn. Anderzijds is er ook de budgettaire afhankelijkheid. Het OCMW is afhankelijk van de gemeentelijke dotatie. Het is ook de gemeente die de begroting goedkeurt. Vermits het de gemeente is die de tekorten dekt, is het ook zij die bepaalt. Reken daarbij nog de gewestelijke inspecteurs die geacht worden op alles advies te geven en men begrijpt dat een eigenstandig beleid voeren erg moeilijk wordt.

Het OCMW moet vergaderen achter gesloten deuren. In de eerste plaats omdat vele beslissingen gaan over mensen. Dit „huis clos“ botst met het principe van openbaarheid van bestuur.

Er zijn de discussies geweest om alles wat met de opmaak van de begroting te maken heeft openbaar te houden. In Vlaanderen is het toegestaan maar bijna niemand blijkt geïnteresseerd.

De politieke dominantie en het professionele netwerk laten niet zo veel ruimte voor interne democratie. Wat dan tenslotte met de gebruikersparticipatie? Die is afhankelijk van de institutionele setting. Het functioneren van een woonraad is in Brussel bvb via ordonnantie geregeld. Fundamenteel probleem bij gebruikersparticipatie is de identiteit van de gebruiker. Hoe betrek je leefloongerechtigden? Ga je een organisatie oprichten of doe je een beroep op andere organisaties? Wat te verwachten van inspraak van mensen die eigenlijk het systeem zo vlug mogelijk willen en/of moeten verlaten? De vragen zijn gesteld. Er wordt nog altijd zeer voorzichtig op geantwoord.

genoteerd: Alain Storme.



Foto: Michel Demol