

RUBRIEK MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

DISCRETIONAIRE RUIMTE BINNEN HET ACTIVE- RINGSBELEID VAN HET OCMW

1. Inleiding

In deze rubriektekst beschrijven we aan de hand van de theorie van street-level bureaucracy, voor het eerst ontwikkeld door Lipsky in 1980, hoe sociaal werkers via de concrete uitvoeringspraktijk van het OCMW mee het sociaal beleid vormgeven. Dit geldt ook in de context van het activeringsdebat. Op basis van exploratief materiaal bestaande uit interviews met sociaal werkers in een aantal steden zullen we dit theoretisch kader illustreren in de context van activering binnen de OCMW-praktijk. Het biedt ons een inzicht in hoe de sociaal werker de discretionaire ruimte vorm geeft want "social workers [...] interpret policy guidelines and organizational procedures in such a way as to determine who gains access to publicly funded provisions" (Ellis, 2007).

2. Sociale activering en OCMW

Sociale activering is een kernbegrip in de uitbouw van de Europese verzorgingsstaten. Het activeringsdiscours wint steeds meer aan belang vanuit de vaststelling dat de verzorgingsstaten teveel gebaseerd zijn op een compensatie van maatschappelijke uitsluiting en te weinig op actieve re-integratie in de samenleving (Rosanvallon, 1995). Er wordt aangenomen dat de Belgische verzorgingsstaat steeds meer ontwikkelt naar een actieve welvaartsstaat (Jansen en Notredame, 2003). Belangrijke actoren in deze ontwikkeling zijn de OCMW's (Openbare Centra voor Maatschappelijke Welzijn) die door opeenvolgende wetwijzigingen steeds meer betrokken worden in het activeringsdiscours. Activering en OCMW-hulpverlening zijn reeds sinds de start van de OCMW's in 1976 nauw met elkaar verweven. In de OCMW-wet werden artikel 60 § 7 en artikel 61 ingeschreven - artikel 60 § 7 waarbij het OCMW de hulpvragers zelf kan tewerkstellen binnen eigen diensten en artikel 61 die het OCMW in staat stelt om hiervoor samen te werken met andere partners - wat het OCMW de

mogelijkheid biedt om de hulpvrager het nodige aantal dagen te laten werken om recht te krijgen op een werkloosheidsuitkering. Het doel van deze artikels werd in de jaren negentig van de vorige eeuw uitgebreid naar het promoten van betaald werk in het algemeen. Ook de wet op het bestaansminimum van 1974 koppelde het recht op een bestaansminimum aan de bereidheid tot werk. Dit werd uitgebreid met de wet op het recht op maatschappelijke integratie (RMI) van 2002, die de bestaansminimumwet vervangt, waarin OCMW's de opdracht krijgen te streven naar een integratie van de hulpvragers in de samenleving en waarbij de nadruk ligt op bijstand die de toegang tot bezoldigd werk bevordert. Zo is het recht op een leefloon, dat sinds 2002 bestaat, een voorwaardelijk recht gebaseerd op het al dan niet werkbereid zijn. Daarnaast hield de wetwijziging een veranderende inzet in van het OCMW. Waar het bestaansminimum een laatste vangnet was, vereist de RMI-wet een actieve inzet van het OCMW in het realiseren van maatschappelijke integratie (Bouverne-De Bie, 2007).

De focus van deze bijdrage ligt in de toepassing van de wet op de maatschappelijke integratie van 2002. Deze wet is op federaal niveau vastgelegd; de toepassing ervan ligt bij de OCMW's.

3. Discretionaire ruimte

Wat is discretionaire ruimte?

De sociaal werker is als 'street level bureaucrat' een belangrijke actor in het beleidsproces. Volgens Lipsky (1980: xii): "public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers" of zoals Knecht (1987: 124) aangeeft: "[r]ules are important but they are formulated behind the desk; their significance takes shape in their application to the complex reality the bureau has to deal with". Volgens Evans en Harris (2004) is de sociaal werker tegelijk de uitvoerder van als de vormgever aan het sociaal beleid. Onderzoek van Knecht (1987: 120), bijvoorbeeld, gaf aan dat: "the social worker himself is in a powerful position: he exclusively controls the

flow of information from applicant or client to organisation." Discretionaire ruimte is niet iets wat exclusief tot het domein van het sociaal werk behoort maar dat ook aanwezig is bij strafrechtelijke actoren zoals de politie en openbare aanklagers (Vander Beken & Kilchling, 2000), rechters (Dumortier, 2006) en andere personen die in de publieke dienstverlening (Lipsky, 1980) werken. Voor het sociaal werk betekent dit kader met andere woorden dat het sociaal beleid mee vorm krijgt op het niveau van de individuele sociaal werker. Discretionaire ruimte kan dan ook defensief of reflectief worden gehanteerd (Roose & De Bie, 2003). De defensieve benadering zegt dat sociaal werkers hun discretionaire ruimte zullen gebruiken om de werkdruk onder controle te houden (Ellis, Davis en Rummery, 1999) en biedt de mogelijkheid om de eigen discretionaire ruimte hanteerbaar en beperkt te gebruiken. De reflectieve benadering geeft aan dat sociaal werkers via deze discretionaire ruimte reflectief kunnen omgaan met de bestaande regels en procedures en zo de context mee kunnen beïnvloeden (Baldwin, 2001).

4. Hoe wordt deze ruimte ingevuld in de praktijk?

Zonder dit uitputtend te willen of kunnen behandelen, beschrijven we verder hoe deze discretionaire ruimte zich kan concretiseren in de toepassing van de RMI-wet en illustreren we dit met een aantal citaten uit de interviews met sociaal werkers uit OCMW's in Vlaanderen.

De RMI-wet van 2002 heeft op federaal niveau de voorwaarden, de instrumenten en de bedragen vastgelegd. De uitvoering van de wet situeert zich evenwel op het lokale niveau. Dit betekent dat op lokaal niveau de controle op het al dan niet voldoen aan de federaal vastgelegde voorwaarden, de opvolging en de eventuele sanctiëring in procedures worden omgezet.

De wet voorziet in drie instrumenten tot maatschappelijke integratie: een leefloon, een tewerkstelling of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI).

Om een **leefloon** te ontvangen dient de persoon aan een aantal voorwaarden te voldoen, o.a. in België verblijven, meerderjarig zijn, enz. maar ook, niet beschikken over toereikende bestaans-

middelen, werkbereid zijn -tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is- en geen recht hebben op andere uitkeringen.

We illustreren hoe in de praktijk uiteenlopend met die discretionaire ruimte kan worden omgegaan. De invulling van de voorwaarden rond bv. werkbereidheid varieert van een zeer aanbodsgerichte tot een zeer vraaggerichte aanpak.

I: Wat is voor u werkbereidheid?

R1: Dat ze zelf inspanningen doen. Het hangt af van de persoon, de opleiding, de Nederlandse les.... Ze moeten zich inschrijven in interim-kantoren. Ik verwacht ook dat als ze met een probleem zitten er iets aan doen. Bijvoorbeeld als ze met een psychisch probleem of verslavingsproblematiek zitten.

R2: Zijn ze ingeschreven in de VDAB, zijn ze langsgesegaan bij het interimkantoor, zoeken ze echt werk, je weet dat wel, je voelt dat wel aan of ze echt actief werk zoeken. Hoe minder ze zelf doen, hoe meer we erachter zitten.

R3: [...] Afhankelijk van wie we voor ons hebben, kan het dan om arbeid in het reguliere circuit gaan of ook om vrijwilligerswerk of arbeidszorg. Het gaat echt om wat kan en wil iemand.

I: Hoe kies je welke job je wie aanbiedt?

R1: Soms gebeurt dat automatisch. Zij gaan het werk doen dat je aanbiedt. Onlangs hadden we zo een firma die veel poetsers nodig had. Dan hebben we iedereen aangeschreven en sommigen opgebeld.

R2: We kijken wat de persoon zelf wil. Het wordt zoveel mogelijk afgestemd op de cliënt.

Tewerkstellings- en activeringsmaatregelen zijn gericht op de risicogroepen en willen de participatie op de arbeidsmarkt bevorderen door hen te helpen bij het vinden en het behouden van werk. De tewerkstellingsmaatregelen van het OCMW worden opgedeeld in 'maatregelen waarbij het OCMW als werkgever of als begeleider wordt gesubsidieerd' (artikel 60 § 7 & artikel 61) en maatregelen waarbij het OCMW financieel tussenkomt in de kosten verbonden aan de inschakeling van een gerechtigde in het beroepsleven (Overheidsdienst maatschappelijke integratie, 2008).

R1: Artikel 60 wordt meer ingezet bij mensen die te zwak zijn om zelf iets te vinden. Indien het mogelijk is dan trachten we wel via een artikel 60-contract hen in de privé tewerk te stellen.

R2: Wij werken heel weinig samen met lokale actoren om tewerkstellingsmaatregelen te vinden. Dit is ook zeer moeilijk. De jongeren beschikken niet over de juiste houdingen, vaardigheden en diploma's om in een particulier bedrijf of organisatie aan de slag te kunnen.

Voor personen jonger dan 25 jaar wordt een GPMI opgemaakt binnen de termijn van 3 maanden. Dit is een soort contract dat wordt opgesteld door de sociaal werker samen met de cliënt. Hierin worden de voorwaarden van het leefloon aangepast aan de situatie van de jongere (Agten et al., 2004). Personen onder de 25 jaar hebben recht -zij het niet afdwingbaar- op een dergelijk project; personen van 25 jaar en ouder genieten niet van dit recht. Maar voor deze laatste groep kan wel een dergelijk contract worden opgemaakt. Dit is afhankelijk van OCMW tot OCMW (Bouckaert, 2007).

De wet voorziet ook - maar alleen in functie van de persoon - dat er kan voorzien worden in een GPMI dat op veel langere termijn dan 3 maanden tot tewerkstelling moet leiden. Er moet dus gekozen worden voor een soort GPMI en dat kan zowel gaan over een arbeidsproject, een vormingsproject of een studieproject.

R1: Wij kijken na of iemand voldoet aan de voorwaarden van een RMI-wet. In mijn visie is het zo dat als die persoon in aanmerking komt om te gaan studeren aan een hogeschool of een universiteit en die wil dat gaan doen, dan moet dat kunnen [...]. Iedereen die in aanmerking komt en dat ook wil doen, mag dus gaan studeren. Wij kunnen wel advies geven over wat goede kansen op tewerkstelling geeft en we kunnen die persoon begeleiden als hij dat wil. Maar het is een recht om dat te doen als ze daarvoor in aanmerking komen.

R2: Je bent vrij op het OCMW indien iemand bachelor volgt en ze wil erna master doen, dan kunnen we kiezen als OCMW of we dit toelaten

of niet. [...] Waarom zou iemand die het geld niet heeft om de studies te betalen, die kans niet mogen krijgen? Niet iedereen is het daarmee eens bij ons. We hebben discussies gehad over al dan niet tijdens de master leefloon door te betalen, uiteindelijk hebben we beslist dit te doen.

R3: Indien het een goede student is, dan is er geen probleem. Indien de student bijvoorbeeld al eens blijven zitten is dan zal dit moeilijker gaan. Dan zullen we bijvoorbeeld deeltijds werk stimuleren.

R4: Ze mogen een jaar opnieuw doen. [...] Eigenlijk zijn er geen regels over hoeveel keer ze kunnen bissen. Indien eerste jaar niet geslaagd dan kan IAJ wel. Eén keer bissen kan maar meer echt niet.

5. Besluit

De RMI-wet voorziet een aantal instrumenten om OCMW-cliënteel te activeren naar sociale integratie. De uitwerking en uitvoering op lokaal niveau bieden discretionaire ruimte aan de sociaal werkers van het OCMW. Uit de gesprekken blijkt dat de sociaal werkers deze interpretatieruimte kennen en er verschillend gebruik van maken. M.a.w. zij voeren niet alleen het beleid uit, zij maken mee het sociaal beleid. Het is dus belangrijk dat we inzicht hebben in hoe er in de concrete uitvoeringspraktijk wordt gewerkt om een zicht te krijgen op de vorm en inhoud van het sociaal beleid en op hoe een regelgevend kader concreet vorm krijgt (Knegt, 1987). De invullingen die sociaal werkers geven zullen ongetwijfeld beïnvloed worden door een veelheid van factoren, o.a. case load, visie en beslissingen van het OCMW, eigen opvattingen over activering, enz. Zo kan de discretionaire ruimte defensief of reflectief worden gebruikt (Roose & De Bie, 2003). Sociaal werkers gaan dus door hun handelingen mee bepalen wie er toegang krijgt tot de publieke middelen (cf. Ellis, 2007).

**Thomas Maesele,
Luc De Droogh &
Nicole Vettenburg***

* De drie auteurs zijn verbonden aan de vakgroep sociale agogiek van de UGent.