

De 'Generieke Welzijnsplanning' of het welzijnswerk in de ban van het reconversie-avontuur van een duellerende Vlaamse Gemeenschap

In het editoriaal 'Jeugdbescherming na de staatshervorming' (*Panopticon*, 1982, 281-290) werd uitvoerig ingegaan op het kluwen dat, met betrekking tot het forensisch welzijnswerk, was ontstaan tussen de nationale en de gemeenschaps-overheid, naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1980 (de Bijzondere en de Gewone Wet van 8 en 9 augustus 1980 tot Hervorming van de Instellingen). In hetzelfde artikel werd voorspeld dat conflicten, op het niveau van de (Vlaamse) Gemeenschap zelf, legio zouden worden, dit omwille van de bevoegdheidsversnippering van eenzelfde materie over diverse gemeenschapsministers van verschillende partijpolitieke afkomst. Het is nu zover. Conflicten zijn zelfs niet meer onderhuids.

De bevoegdheidsverdeling

Ratione materiae, heeft de Vlaamse Raad en Executieve, naast de plaatsgebonden (gewestelijke) aangelegenheden (ruimtelijke ordening, energiebeleid, huisvesting, e.d.m.), de bevoegdheid over de gemeenschapsaangelegenheden. Hieronder vallen de culturele aangelegenheden, de persoonsgebonden aangelegenheden en de internationale samenwerking inzake deze aangelegenheden. Binnen het pakket der culturele aangelegenheden (dat o.m. de bescherming van de taal, de schone kunsten, het cultureel patrimonium, de radio en de televisie bevat), is hier vooral het 'Jeugdbeleid' en de 'Samenlevingsopbouw' van belang. De persoonsgebonden aangelegenheden betreffen het gezondheidsbeleid, het toegepast wetenschappelijk onderzoek en de bijstand aan personen.

Art. 5, § 1, II van de Bijzondere Wet van 8 augustus deelt deze bijstand-aanpersonen in zeven rubrieken in: 1. het gezinsbeleid; 2. het beleid inzake maatschappelijk welzijn; 3. het beleid omtrent onthaal en integratie van immigranten; 4. het beleid inzake minder-validen; 5. het bejaardenbeleid; 6. de jeugdbescherming; 7. de penitentiare en de post-penitentiare sociale hulpverlening.

Het besluit van de Vlaamse Executieve, tot vaststelling van de verdeling der bevoegdheden onder de ministers, dat van kracht is vanaf 22 december 1981, kent de bevoegdheid over de bijstand aan personen, zoals hierboven omschreven, toe aan de gemeenschapsminister van Gezin en Welzijnzorg, R. Steyaert (C.V.P.). De bevoegdheid inzake de culturele aangelegenheden, waaronder het jeugdbeleid en de samenlevingsopbouw, werd door hetzelfde Besluit toegekend aan de gemeenschapsminister van Cultuur, K. Poma (P.V.V.). Het gezondheidsbeleid behoort tot de bevoegdheid van R. Dewulf (S.P.), gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid.

De generieke welzijnsplanning

Op de jaarlijkse algemene vergadering van het L.I.S.O. (Limburgs Instituut voor Samenlevingsopbouw) op 25 mei 1983, hield Minister R. Steyaert de gelegenheidstoespraak onder de titel: 'Welke planning en welke coördinatie voor het welzijnswerk in Vlaanderen'? In dit referaat ontvouwt de minister haar plannen met betrekking tot de reorganisatie van haar sector, c.q. de zeven hierboven genoemde materies. Aanleidingen voor deze nieuwe planning en coördinatie vormen, volgens haar, enerzijds het nieuw institutioneel kader, ontstaan ingevolge de staatshervorming en de bevoegdheidsverdeling in de Vlaamse regering, en anderzijds de budgettaire beperkingen samenhangend met de economische crisis waardoor nieuwe behoeften in de welzijnszorg zijn ontstaan, terwijl de middelen beperkt zijn. Steyaert motiveert uitvoerig dat aan de 'rijkgedekte tafel' van de welzijnszorg dringend behoefte aan ordening bestaat en dat hierbij een zekere ombouw noodzakelijk is, echter 'zonder dat het ten nadele van de mensen mag uitdraaien'.

Deze ordening dient te geschieden op verschillende terreinen. Vooreerst op het vlak van de reglementering die door de centrale en de gemeenschapsoverheid wordt vastgelegd. Het samenbrengen van een aantal materies onder de verantwoordelijkheid van één minister biedt de kans 'vanuit eenzelfde visie op de welzijnszorg de bestaande criteria op elkaar af te stemmen'. Eerstelijnszorg, zelfhulp, mantelzorg, ambulante zorg, vrijwilligerswerk, staan hierbij centraal. Daarnaast is er ook nood aan planning en coördinatie op het terrein zelf. De bestaande initiatieven moeten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten, zowel verticaal, binnen elke werksoort, als horizontaal tussen de diverse sectoren.

De planningsvorm krijgt de naam 'generieke planning'. Dit betekent dus een planning eigen-aan-de-soort. 'Het is een zachte planningsvorm voor een alternatieve sector'. Als kenmerken van dit eigen-soortige worden genoemd: gericht op de kwaliteit van het leven, soepele timing, openheid voor vernieuwing, permanente bijsturing naargelang de wijziging in omstandigheden, gericht op mensen die zich tijdelijk of structureel in een uitzonderingssituatie bevinden.

De ordening dient te geschieden op diverse niveaus: het centrale niveau, het plaatselijke niveau en het intermediaire niveau. Op het centrale niveau, dit van de Vlaamse Gemeenschap, wordt een eigen welzijnsbeleid uitgewerkt via erkennings- en subsidiëeringscriteria per werksoort die vertrekken vanuit eenzelfde visie en op elkaar worden afgestemd. Zo werd reeds een aantal centrale Adviesraden per werksoort opgericht. Wellicht komen er zeven, overeenkomstig de zeven materies. Van een overkoepelende adviesraad is geen sprake.

Op het plaatselijk niveau, waar de eigenlijke hulpverlening zich afspeelt, dient overlapping vermeden en overleg en samenwerking bevorderd. Hier wordt territoriaal de gemeente bedoeld, waarbij het O.C.M.W. de belangrijkste overleg-functie zou moeten waarmaken. Nieuw in het voorstel Steyaert is het intermediaire niveau waarvoor een nieuw beleidsinstrument wordt gecreëerd, namelijk de provinciale coördinatiewerkgroep. Gesitueerd op provinciaal niveau hebben deze werkgroepen tot taak bij te dragen tot de horizontale en verticale samenhang tussen de welzijnsvoorzieningen. Daartoe zullen zij 'welzijnsentiteiten', een soort welzijnsregio's, afbakenen, waarin de noodzakelijke basisvoorzieningen in onderlinge samenhang worden voorzien. Deze netwerkplanning ge-

schiedt dus door de provinciale coördinatiewerkgroepen en niet door de gemeenschapsminister. Decentralisatie staat hierbij vooraan.

De provinciale coördinatiewerkgroepen verstrekken 'een min of meer bindend' advies over nieuwe erkenningen en hebben inspraak in de wijze waarop vernieuwende tendensen in het welzijnswerk in hun streek worden gerealiseerd. Tevens kunnen zij gevraagd worden een welzijnsprogramma en -planning op te stellen.

Voor hun taak kunnen de werkgroepen beschikken over een secretariaat, dat ook als studiedienst functioneert en dat ter beschikking wordt gesteld door de Bestendige Deputatie. Aangezien er zo weinig mogelijk nieuw mag worden gecreëerd en hetgeen bestaat moet worden gevaloriseerd, kan dit secretariaat verschillen naargelang de provincie. Zo wordt er gedacht aan het L.I.S.O. voor Limburg, de G.O.M. voor Antwerpen, de provinciale welzijnszorgdienst voor West-Vlaanderen.

De coördinatiewerkgroepen worden samengesteld uit 21 à 27 leden, waarvan 1/3 deskundigen aangeduid door de Gemeenschapsminister, 1/3 aangeduid door de Bestendige Deputatie en 1/3 door de Gemeenschap gekozen uit verantwoordelijken van federaties van welzijnszorg en vrijwillige en professionele welzijnswerkers.

Het lag in de bedoeling van minister Steyaert deze werkgroepen op te starten in het najaar. Het zal wel begin 1984 worden. Na één jaar experimenteel werken zou een evaluatie gemaakt worden met de bedoeling een decretaire regeling uit te werken.

Hoe generiek is deze generieke welzijnsplanning?

Om het antwoord op deze vraag in te schatten dienen de opgesomde eigensoortige kenmerken van de planning onderzocht te worden. Op het eerste gezicht valt hierop weinig aan te merken. Het gaat meer om intentie-verklaringen die pas in de praktijk op hun waarde getoetst kunnen worden, aangezien ze in de teksten niet geoperationaliseerd werden. Bevreemdend is wel de passus 'gericht op mensen die zich tijdelijk of structureel in een uitzonderingssituatie bevinden'. Daarom ook wordt de planning, een planning voor een 'alternatieve' sector genoemd. Eigenaardig is dit inderdaad. Een welzijnsbeleid dat zich exclusief zou richten op mensen in uitzonderingssituaties, negeert dan wel de actuele tendensen en verworvenheden in het welzijnswerk, waar op zijn minst oog is voor preventie, waar vormingswerk zeer centraal staat. Trouwens er is de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s die in haar artikel 1 stelt: '*elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid*'. Het is niet omdat deze ambitieuze opdracht die de wetgever mee-gaf, vandaag ook steeds verder dreigt gereduceerd te worden tot de vroegere C.O.O.-praktijken, dat daarmee de ambitie, en de strijd hiervoor, moet opgegeven worden. Een werkelijk welzijnsbeleid kan dus niet meer eenzijdig bestaan uit een efficiënte on-welzijn-bestrijding, maar dient onaflatend welzijns-bevorderend te ageren. Zelfs, en misschien meer dan ooit, nu de middelen schaars worden.

Hiermee zijn wij wellicht op de achilles-pees van deze planning uitgeko-

men. Generiek, eigen-soortig, zou moeten betekenen dat de welzijns-objectieven van deze planning, los van andere doelstellingen, zoals economische, bepaald zouden moeten kunnen worden. Het eigen-aardige aan voorliggende planning is dat juist het tegenovergestelde gebeurt. De prioriteiten en doelstellingen worden, niet autonoom, maar wel degelijk en onomwonden in directe afhankelijkheid van de economische crisis bepaald. De geschiedenis leert dat een dergelijke sociale planning kan uitdraaien op louter besparen en rationaliseren en dat het eventuele gunstig gevolg op de welzijnsobjectieven slechts een neveneffect blijkt te zijn. Het voorliggend plan staat dienaangaande onder sterke verdenking. Trouwens deze zomer waren er reeds aanwijzingen voor het mank lopen van een dergelijke rationaliseringsdrift. Minister van sociale zaken, J.L. Dehaene, wou de tegemoetkomingen aan mindervaliden die in een instelling verblijven opschorten, terwijl tegelijkertijd gemeenschapsminister R. Steyaert de eigen bijdrage van sommige gehandicapten in hun dagprijs wou verhogen, hierbij het advies van de Hoge Raad voor minder-validen negerend.

Ook op het formele vlak lijkt één en ander onduidelijk. Enerzijds stapt Steyaert resoluut af van een centralistische politiek, doordat zij decentraliseert naar de provinciale coördinatiewerkgroepen. Echter de bevoegdheid van deze werkgroepen is zeer vaag. Buiten de netwerkplanning (het ontwerpen van de welzijnsentiteiten) waarvan men niet weet of deze werkelijk zal gevolgd worden door de minister, staat er verder 'een min of meer bindend advies' inzake nieuwe erkenningen van instellingen en reconversie van bestaande. Het is niet onheus de verbeelding zijn gang te laten gaan over wanneer 'min' of wanneer 'meer' kan gebruikt worden. Ook staat er te lezen 'inspraak' in de wijze waarop vernieuwende tendensen in het welzijnswerk in hun streek gerealiseerd worden. De functie van de hoge raden voor de zeven materies is in deze ook zeer duister. Komt er dan nog een overkoepelende raad boven deze zeven? Té veel wordt hier nog in het midden gelaten.

Terug naar de provinciale werkgroepen. Terwijl hun eigenlijke bevoegdheid onduidelijk blijft, worden ze wel voor 2/3 bemand door de Gemeenschap. De samenstelling van de werkgroepen, altijd al een teer punt in België, kan ook de kans op verlamme politisering in de hand werken, waardoor diverse belangenstrijdjes en eng corporatisme het tegendeel van de bedoeling bevorderen. Hiermee belanden wij dan bij een andere, niet te onderschatten dynamiek: de partijpolitieke twist over de gemeenschapsmateries. Aanwijzing voor de kracht van deze dynamiek is een aantal ministriële initiatieven die té gelijkaardig en té gelijklopend zijn om van louter toeval te spreken, maar nog minder van een gecoördineerde actie. Dit terwijl coördinatie het leitmotiv is van deze acties.

Een kleurrijk machtsspel?

Inderdaad, diverse gemeenschapsministers zijn het laatste half jaar bijzonder actief bezig met het uittekenen van verbouwingswerken in hun sector. Gemeenschapsminister van Gezondheidsbeleid, R. Dewulf (S.P.), wil het gezondheidsbeleid hervormen door meer aandacht te geven aan de eerstelijnszorg. Deze lijn moet de totaalvisie op gezondheid en gezondheidszorg weerspiegelen. Hiertoe dient de samenwerking tussen de verschillende hulpverleners georganiseerd te worden binnen zogenaamde 'gezondheidsregio's'.

Ondertussen werkt K. Poma (P.V.V.), gemeenschapsminister van Cultuur, een regionaliseringsplan uit voor een belangrijk deel van zijn sector. Dit leidt tot de oprichting van R.I.S.O.'s (regionale instituten voor de samenlevingsopbouw) gekaderd in één instituut op gemeenschapsniveau, het VIBOSO.

De plannen tot het afbakenen van 'welzijnsentiteiten' van R. Steyaert (C.V.P.), gemeenschapsminister voor Gezin en Welzijnszorg, zijn hierboven voldoende belicht.

Elk der drie reconversie-plannen is voor het welzijnswerk, ook het forensisch welzijnswerk, zeer ingrijpend. De intensiteit van de actie-drift van de onderscheiden ministers is zeer opvallend, evenals het tijdstip waarop zij a.h.w. gelijktijdig in gang schieten. Merkwaardig blijft bovendien dat de drie plannen bol staan van termen als overleg, samenwerking, coördinatie e.d.m., maar dat in de schoot van de Vlaamse Executieve deze drie blijkbaar niet in staat zijn deze intenties zélf waar te maken.

Moeten deze regionale entiteiten de kastanjes uit het vuur halen? Voor wie werken ze dan? Waar blijft de cliënt? Het is misschien wat voorbarig, maar toch: hier wordt een duel uitgevochten om machtiger aan de start te verschijnen van de komende ligislatuur van de Vlaamse Executieve. Men zou als welzijnswerker voor minder de pedalen lossen.

Eugeen Verhellen