

Het vernieuwde Bijzondere Comité van de Sociale Dienst: oude wijn in nieuwe zakken?

PETER COUSAERT^a & GRIET BRIELS^b

^a Stafmedewerker lokaal sociaal beleid en activeringsbeleid, VVSG

^b Stafmedewerker lokaal sociaal beleid, VVSG

1. INLEIDING

Het decreet lokaal bestuur (2018) zorgt voor een integratie van het OCMW en de gemeente. Het betekent dat de twee rechtspersonen dezelfde politieke en ambtelijke aansturing kregen vanaf 2019. Zo bestaat de gemeente- en OCMW-raad uit dezelfde mensen, het schepencollege valt samen met het vast bureau (het dagelijks bestuur van het OCMW) en de algemeen directeur heeft (samen met de financieel directeur) de leiding over de gemeente en het OCMW. De idee achter deze integratie is dubbel: het vereenvoudigen van de gemeentelijke structuur op zoek naar efficiëntiewinsten en een geïntegreerd sociaal beleid.

In die nieuwe structuur blijft het OCMW dus als een eigen rechtspersoon bestaan. En het decreet stelt dat elk Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) een Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst (BCSD) moet inrichten. OCMW's die geen BCSD hadden, maar deze taak regelden via de Raad voor Maatschappelijk Welzijn of het Vast Bureau, richten sinds 2019 dus ook een BCSD in.

De hoofdtaak van het BCSD is beslissingen nemen over de individuele dossiers in het kader van maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke integratie. Dat betekent dus beslissen over: aanvullende steun, starten van activeringstrajecten, het toekennen van het leefloon, enz. Men neemt beslissingen die stevig ingrijpen in het leven van steunvragers. Om deze beslissing te nemen kan een cliënt 'gehoord' worden op het BCSD.

Het BCSD heeft een gesloten taakstelling: beslissingen over bijvoorbeeld barema's van aanvullende steun worden genomen op de raad voor maatschappelijk welzijn. Ondanks de gesloten taakstelling kan het BCSD op eigen initiatief of op verzoek ook advies geven over het gemeente- of OCMW-beleid aan het schepencollege, het vast bureau, de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn. Dit is de enige wijze waarop het BCSD nog (formeel) kan wegen op het beleid van de gemeente.

Als belangenbehartiger, dienstverlener en netwerkorganisatie van en voor de lokale besturen wil de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) evalueren wat de impact is van deze institutionele hernieuwing. Eén van de belangrijke elementen voor de VVSG is daarbij wat de impact is op de beslissingen die worden genomen in het kader van de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's.

Via een enquête peilde de VVSG naar de werking van het (ver)nieuw(d)e BCSD. Deze enquête verspreidde de VVSG bij 1497 respondenten: voorzitters van de BCSD, de leden van het BCSD, de algemeen directeurs, en directeurs en diensthoofden van de sociale dienst. We bereikten met de enquête 200 van de 300 lokale besturen. Op één na antwoordden ook alle centrumsteden. In dit artikel gaan we vooral in op de aspecten die te maken hebben met de link tussen de maatschappelijk werker en het BCSD, en de link naar de cliënten.

2. WEINIG DIALOOG TUSSEN HET BCSD EN DE MAATSCHAPPELIJK WERKER

We vroegen in onze enquête: 'Lichten de maatschappelijk werkers hun dossiers zelf toe op het BCSD?' 34% antwoordt; 'ja', 31% 'nee', 35% van de respondenten kiest voor de categorie 'soms'. In de uitleg die de OCMW's geven voor 'soms' komen drie grote verklaringen boven drijven. Een eerste verklaring is een beurtrolsysteem; één maatschappelijk werker die alle dossiers toelicht, het diensthoofd dat tijdens elk zitting van het BCSD een andere maatschappelijk werker uitnodigt, die dan zijn/haar dossiers toelicht. De overblijvende dossiers stelt het diensthoofd voor. Een tweede verklaring vinden we in het hoorrecht. Indien een cliënt wordt gehoord op het BCSD, is de maatschappelijk werker in veel OCMW's ook aanwezig. Een laatste verklaring ligt in de complexiteit van dossiers. Als de maatschappelijk werker of het diensthoofd veel vragen verwacht van het BCSD of waar er onduidelijkheid is, is de maatschappelijk werker aanwezig om vragen van de leden van het BCSD te beantwoorden.

Indien een dossier niet wordt toegelicht door de maatschappelijk werker zelf, gebeurt de toelichting meestal (72%) door het diensthoofd. Tegenover de vorige legislatuur zien we een lichte daling (5%) van het percentage maatschappelijk werkers dat dossiers zelf toelicht. Deze daling is echter niet statistisch significant. We veronderstellen dat de omwenteling op dat vlak zich al vroeger voordeed.

Hoewel de interactie tussen de leden van het BCSD en de maatschappelijk werker wellicht intenser is dan de cijfers doen veronderstellen, vinden we de dialoog tussen beide eerder beperkt. Uit ervaring weten we dat politici en ambtenaren vaak geringschattend over elkaar spreken. Ze lijken elkaar – althans in de hoofden – in de weg te zitten. We vinden dat maatschappelijk werkers goed moeten nadenken over hun positie en bewust meer in dialoog moeten treden met beleidsmakers. Voor veel lokale politici is het sociaal werk een *black box* waarin ze moeilijk inzicht verwerven. Het is hen vaak niet duidelijk wat er precies gebeurt in de relatie tussen cliënt en maatschappelijk werker. Als we op lange termijn een sterker sociaal werk willen binnen de context van het OCMW, zal dialoog onontbeerlijk zijn.

Onze overtuiging wordt gesterkt door wat we daarover lezen in het doctoraatsonderzoek van Marjolijn DE WILDE (2016). Daaruit blijkt dat er niet enkel verschillen zijn tussen het BCSD en de maatschappelijk werkers. Uit haar onderzoek blijkt dat de er verschillen zijn tussen OCMW's in het toekennen van bijvoorbeeld het leefloon. Opvallend is echter dat de verschillen tussen de OCMW's kleiner zijn dan binnen de OCMW's. Ook hier wordt de nood aan dialoog onderstreept. In een te publiceren artikel staat Maria BOUVERNE-DE BIE stil bij een aantal uitdagingen voor sociale dienstverleningen vandaag en morgen. Daarin stelt ze onder meer dat er fricties ontstaan rond voorgestructureerde oplossingen op basis van objectiverende probleemdefinities, over de manier waarop de dienstverlening wordt ingezet en over de betekenis die er aan wordt gegeven. DE BIE vindt het essentieel dat deze fricties in het publieke debat worden gebracht. Ze noemt dat *"het besef dat sociale dienstverlening niet enkel gaat over het 'wat' en het 'hoe' (...), maar ook altijd een sociaal-politieke vraag inhoudt waarom een bepaalde dienstverlening een verandering inhoudt in een concrete situatie, wat deze verandering dan concreet inhoudt, en vooral: waarom deze verandering dan ook een verbetering is."*

3. BCSD VOLGT DE VOORSTELLEN VAN DE MAATSCHAPPELIJK WERKER

Een vaak gehoorde klacht bij ambtenaren van de OCMW's is dat de politici in een BCSD andere beslissingen nemen dan voorgesteld door de maatschappelijk werker. In het licht van de beperkte dialoog die maatschappelijk werkers zelf wensen aan te gaan, is dat opmerkelijk. We peilden daarom naar de mate waarin beslissingen van het BCSD afwijken van het voorstel van de maatschappelijk werker. Geen enkel bestuur antwoordde dat dit vaak of heel vaak gebeurt. Integendeel, in meer dan drie kwart van de besturen (84%) gebeurt dit zelden of nooit. Minder dan een vijfde van de lokale besturen geeft aan dat een beslissing soms afwijkt. Dit plaatst de verzuchtingen van de ambtenaren toch in een ander perspectief. Een overgrote meerderheid van de voorstellen wordt bekrachtigd door het BCSD.

Een mogelijke verklaring voor de onterechte klacht vinden we in onderzoek van Marjolijn DE WILDE (2016): maatschappelijk werkers in een OCMW hebben vaak het gevoel weinig handelingsruimte te hebben. Maatschappelijk werkers zijn 'contactambtenaren', wat een vertaling is van de door LYPSEY (1980) gebruikte term '*street-level bureaucrat*' (LAMMERTYN, 1995). Dit zijn publieke dienstenwerkers die binnen hun job direct interageren met burgers en die een substantiële handelingsruimte (discretionaire ruimte) hebben in de uitvoering van hun werk. Maatschappelijk werkers in OCMW's passen perfect binnen deze definitie. Ze staan immers in contact met cliënten, op wiens leven ze een impact hebben en beschikken over handelingsruimte zoals we ook verder zullen omschrijven. Het lijkt ons interessant om vanuit dit perspectief de dialoog met lokale politici aan te gaan.

We zien in ons onderzoek ook situaties waarin het BCSD het voorstel van de maatschappelijk werker niet volgt. Als het BCSD afwijkt van het voorstel van de maatschappelijk werker heeft dat meestal te maken met de beoordeling van de inspanningen die de cliënt verondersteld wordt te leveren. In mindere mate heeft het te maken met de inkomenssituatie van de cliënt, bijvoorbeeld het al dan niet aanrekenen van inkomens. Ook de aanwezigheid van kinderen in het gezin speelt mee in de afwijkingen.

Indien het voorstel van de maatschappelijk werker niet wordt gevolgd, kan de beslissing van het BCSD strenger, maar ook milder zijn. Het beeld dat het BCSD strenger is dan de maatschappelijk werker klopt dus niet altijd. Zo zien we dat het BCSD soms een snellere terugbetalingstermijn oplegt, of beslist tot een zwaardere sanctie en dan dus 'strenger' beslist. Bij 'mildere' beslissingen lijkt hoorrecht een invloed te hebben. In de ruwe data vinden we meerdere keren dat de aanwezigheid en/of het verhaal van de cliënt als effect had dat een beslissing 'milder' werd. Onze inschatting is dat tijdens het hoorrecht de houding van de cliënt een belangrijke rol speelt. Cliënten die eisend zijn, maken wellicht minder kans op een gunstige beslissing. Een advocaat meebrengen naar het hoorrecht is dan wel een wettelijke mogelijkheid maar werkt in de praktijk wellicht vaak averechts. En om het met een boutade te zeggen: tranen helpen. Dat blijkt uit gesprekken die we hierover met hoofd-maatschappelijk werkers voeren.

4. HET BCSD EN DE CLIËNT

Een cliënt heeft volgens de regelgeving het recht om aanwezig zijn bij de bespreking van zijn/haar dossier op het BCSD en om zijn/haar dossier te bepleiten. Cliënten dienen actief geïnformeerd te worden over deze mogelijkheid. 40% van de OCMW's geven aan zelden of nooit een cliënt te horen op het BCSD. De helft van de OCMW's past dit soms toe. 8% past dit

vaak of heel vaak toe. Dat is minder dan we verwachtten. We bekeken in de antwoorden ook of de grootte van het lokaal bestuur invloed heeft. Lokale besturen kleiner dan 15.000 inwoners vullen nooit 'vaak' of 'heel vaak' in en veel meer 'zelden' dan de grotere lokale besturen. Hoorrecht lijkt dus minder ingeburgerd in de kleine lokale besturen.

Opvallend is dat het grootste deel van het hoorrecht op vraag van de cliënt (55%) en de maatschappelijk werker (34%) wordt georganiseerd. Een veel kleiner onderdeel van het hoorrecht wordt gevraagd door diensthoofden of leden van het comité. Slechts in 6% van de situaties wordt een cliënt gehoord op vraag van het BCSD.

De belangrijkste reden om hoorrecht toe te passen ligt in de vraag van de cliënt. Als we dit antwoord bekijken op basis van de functie van de respondenten, zien we dat leden van het BCSD meer dan de diensthoofden of maatschappelijk werkers aangeven dat de aanleiding de vraag van de cliënt is.

De vraag is dus ook of de leden van het BCSD altijd een even goed zicht hebben of het initiatief van de cliënt of op voorstel van de maatschappelijk werker kwam?

Diensthoofden zetten een negatief advies van de maatschappelijk werker op één als aanleiding om een cliënt te horen (in 65% van de situaties). De cijfers en citaten laten diverse dynamieken voelen. Soms maakt de cliënt mogelijk gebruik van het hoorrecht omdat een maatschappelijk werker wijst op het negatief advies dat aan het BCSD zal worden voorgesteld. Maatschappelijk werkers laten de cliënt het BCSD 'bespelen'. De antwoorden op onze vraag naar wat meestal de aanleiding is om hoorrecht toe te passen, laten immers zien dat er maatschappelijk werkers zijn die hoorrecht ook strategisch inzetten. Zo lezen we in de toelichting: *"als de inschatting is dat het BCSD de vraag niet zal goedkeuren, heeft het nogal eens effect om de cliënt zelf de vraag te laten stellen en toelichten. Er wordt dan veel minder snel geweigerd. Het BCSD is dan milder in haar beslissingen."*

Een ander citaat wijst ook op een meer gelaagd idee achter het hoorrecht: *"Soms als wake-up call naar de cliënt, soms omdat de maatschappelijk werker in woorden nooit zo krachtig kan zeggen wat een cliënt zelf kan (er wordt altijd gekeken naar de draagkracht van de cliënt in zo'n gevallen)."* Een aantal citaten verwijzen hier ook naar een soort 'controle-rol' die het BCSD wenst op te nemen 'bij vermoeden van fraude', 'om een cliënt te wijzen op de ernst van de situatie' of 'bij toekenning van een doorgangswoning'. Bij één OCMW heeft een BCSD bepaald dat alle personen van een doelgroep moeten worden gehoord, i.c. studenten.

Hoe krijgt het hoorrecht vorm? Een cliënt moet zich kunnen verdedigen voor het orgaan dat de beslissing neemt. Indien het BCSD de beslissingen neemt, ziet de cliënt dus het voltallige BCSD. Dat betekent dat cliënten ten aanzien van zes tot twaalf personen hun verhaal moeten doen. Dit blijkt de realiteit bij 82% van onze respondenten. Daar waar de beslissingen worden genomen door een subcomité, dient het hoorrecht voor dit subcomité plaats te vinden. Dit blijkt een minderheid (3%). Hoorrecht vormgeven via een delegatie van het orgaan dat de beslissing neemt, mag niet omdat het principe van het recht op verdediging zo geschonden wordt. De cliënt heeft immers het recht om gehoord te worden door alle leden van het BCSD (of subcomité) die een beslissing moeten nemen over zijn dossier.

5. CONCLUDEREND

Het BCSD volgt meestal de voorstellen van de maatschappelijk werker. Dat wijst op grote handelingsruimte. Toch hebben maatschappelijk werkers vaak niet dit gevoel. De maat-

schappelijk werker is in minder dan de helft van de gevallen aanwezig bij de bespreking van de dossiers. We denken echter dat dialoog tussen het BCSD en de maatschappelijk werker belangrijk is. Die dialoog kan onder andere helpen om te komen tot beslissingen op maat van de cliënt en om noden in functie van sociaal beleid te detecteren.

REFERENTIES

- DE WILDE, M. (2016). Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers. In M. DE WILDE, B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE & M. DE BIE (Eds.), *40 jaar OCMW en Bijstand* (pp. 104-120). Leuven: Acco.
- LAMMERTYN, F. (1995). De zorg voor welzijn: actuele antwoorden op oude vragen. In H. BAERT (Ed.), *Welzijn en gezondheid in 2002: kiezen en/of delen* (pp. 1-49). Referatenboek LUCAS-congres, 18 en 19 mei 1995, Leuven: Lucas.