

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN OCMW GENT (2011a) *Sociale Dienstverlening – Wonen en Activering. Opleidings-en Tewerkstellingscentrum*. Zitting van 20 januari 2011.

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN OCMW GENT (2011b) *Sociale Dienstverlening – Wonen en Activering. Opleidings-en Tewerkstellingscentrum*. Zitting van 20 januari 2011.

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN OCMW GENT (2011c) *Sociale dienstverlening – beleidsondersteuning. Juridische Dienst*. Zitting van januari 2011.

STAD GENT (2010) *Intra-Europese migratie en de Stad Gent. Impact, visie en beleid*. Ongepubliceerde nota. Wacquant, L. (2006) *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: Epo.

Thomas Maesele en Elias Hemelsoet* **

Het CAW-landschap aan hertekening toe: Een koppige lectuur van een ‘historische’ Vlaamse Beleidsnota.

Situering

Op 24 februari j.l. lichtte minister Van Deurzen aan de welzijnssector zijn voorstel toe aangaande een hertekening van het CAW-landschap. Eén en ander kreeg zijn neerslag in een uitvoerige beleidsnota onder de titel “Een sterk eerstelijns welzijnswerk. Een nieuw uitzicht voor de CAW”. Deze beleidsnota is geen alleenspraak van de overheid, maar geïnspireerd door overleg met vertegenwoordigers van de CAW-sector, die zich over de nieuwe beleidslijn in een “sectoraal standpunt” in grote lijnen gunstig uitsprak (Cautaeers, 2011).

De nota in kwestie verwijst naar het “Pact 2020” tussen de Vlaamse regering en de sociale partners met als inzet een terugdringen van de armoede en sociale uitsluiting tot het niveau van de best presterende EU-landen. Verder wil men tegen 2020 een toegankelijk en betaalbaar aanbod aan hulp en

zorgverlening, aangepast aan de veranderende behoeften en sociaal-demografische ontwikkelingen. De CAW worden in dit verband door de Vlaamse overheid aangesproken op hun schakelfunctie. Die hebben ze volgens de nota tussen enerzijds de basisinstituten (gezin en arbeidsmarkt) en de basisvoorzieningen van de samenleving (onderwijs, justitie en huisvesting) en anderzijds de categoriale zorgsectoren (bijzondere jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg). Gewezen wordt op het feit dat de CAW in deze tussenpositie zowel een toeleidings- als een bufferfunctie hebben: mensen moeten via de CAW vlot de weg kunnen vinden naar de meest passende hulpverleningsmodaliteit, maar tegelijk afgehouden van té ingrijpende hulpverleningsvormen. Men spreekt in dit verband van een *subsidaire* inzet van hulpverlening. Anderzijds brengt men de bufferfunctie van de CAW ook in verband met de directheid van de hulpverlening en met het lokale karakter, waardoor vroegtijdig zou kunnen worden opgetreden tegen de ontwikkeling van complexere problemen en de noodzaak van *vaak duurdere* tussenkomsten (p.7).

Een snelle inhoudelijke doorsnede

De hele nota ademt een streven naar rationalisatie van het zorgaanbod, waarbij de CAW worden aangespoord zich zowel onderling als ten aanzien van andere diensten complementair op te stellen. Qua inhoudelijke oriëntatie vertaalt deze oproep tot complementariteit zich in het reeds aangehaalde subsidiariteitsprincipe, waarbij de CAW zowel hun onthaal als hun beschikbare begeleidingsaanbod bij prioriteit dienen in te zetten op “meervoudig gekwetste cliënten” die vanwege de vermaatschappelijking van de zorg niet meer terechtkunnen in de meer gespecialiseerde zorgcircuits. Voor wat betreft de jeugdzorg ligt het accent hier op de jongvolwassenen, voor de gezondheidszorg op de weinig gemotiveerde “zorgwekkende zorgvermijders” en op de thuislozen.

Tussen de CAW krijgt de complementariteit vorm in een streven naar interregionale *standaardisering* van de beschikbare hulp- en dienstverleningsmodules. Het recht op hulp wordt in verband gebracht met een geradicaliseerde toegankelijkheid van de CAW in hun onthaalfunctie en verder met het recht op een kwaliteitsvolle behandeling.

* Thomas Maesele en Elias Hemelsoet zijn als assistent verbonden aan de Universiteit Gent, respectievelijk aan de vakgroep Sociale Agogiek en de vakgroep Pedagogiek.

** De auteurs bedanken Geertje Van Doorne van OCMW Gent voor de informatie omtrent het handhavingsbeleid en Griet Roets voor de reflecties op een eerdere versie van de tekst.

Ongelijkheid in dienstverlening tussen de diverse regio's wordt in dit verband geïdentificeerd (p.18). Het streven naar kwaliteit wordt daarom verbonden met interregionale programmering en het installeren van een meer éénvoudig methodisch hulpverleningskader gelijkmatig verspreid en regionaal gecentraliseerd in telkens één CAW. Lacunes en overlap dienen weggewerkt. Ze worden toegeschreven aan een gebrekkige programmering en aan onduidelijkheid over de precieze inhoud van het overal te realiseren "basispakket" aan hulpverlening.

Naast de "interne" complementariteit binnen en tussen de CAW wordt ook aandacht besteed aan de "externe" complementariteit. Grote nadruk ligt op afstemming en samenwerking met andere diensten. Zo worden de CAW nadrukkelijk uitgedaagd hun regionale schaalvergroting te compenseren door daadwerkelijke publiek-private samenwerking met de gemeentelijke OCMW's. Het is immers de analyse van de overheid dat beide diensten in hun generalistische opdracht en in hun onthaalfunctie een sterk overlappende opdracht hebben. De nota doet de suggestie lokale samenwerking gestalte te geven door aansluiting van de CAW bij het concept van het "sociaal huis", voorzien in het Decreet Lokaal Sociaal Beleid. Verder worden de centra aangemoedigd nog andere samenwerkingsakkoorden aan te gaan met plaatselijke besturen. Een heel bijzonder en zeer uitgesproken streven naar complementariteit wordt in de nota verwoord aangaande de forensische zorg (p.14-15). Het Vlaamse beleid streeft hier naar samenwerking met de federale overheden rond een geïntegreerd veiligheidsbeleid. Voor wat de CAW betreft legt de nota een nadruk op het recht op een kwaliteitsvol hulp- en dienstverleningsaanbod van elke justiciabele. Verder blijkt het beleid bovenal te willen inzetten op een verdieping en verbreding van de samenwerking met de justitiële actoren in het uitvoeren van de bestaande en de voorbereiding van nog nieuwe samenwerkingsakkoorden.

De wellicht meest tastbare impact voor de CAW ligt in het voornemen van de overheid haar beleidslijn te concretiseren via een hernieuwde en ingrijpende fusie-operatie. Hierbij zou het aantal CAW worden teruggebracht van 25 tot 12, elk dus met een vaste lijst aan basisopdrachten. De nota gaat zo ver op lijsten welke CAW worden voorgesteld met

elkaar scheidbaar, waarbij het beleid zich beroept op haar streven te voorzien in een evenwichtig gespreid zorgaanbod en een overal gegarandeerd minimaal zorg- en dienstverleningsaanbod.

Deze reorganisatie is in zoveel woorden gericht op verhoging van de standaardisering van het aanbod en op maximalisering van efficiëntie en effectiviteit van de sector (p.21).

Het is maar hoe je het bekijkt.

Een belangrijke vraag bij het lezen van deze nota is dan ook deze naar wat er in dit beleid nog rest van het private karakter van de CAW. Hoeveel ruimte wordt nog gelaten tot het voeren van een eigen beleid? De stellers putten zich uit hun respect uit te spreken voor de wijze waarop de CAW zich de voorbije jaren hebben weten uit te bouwen tot solide sociale ondernemingen. Tegelijk echter bevat de nota een audit van het Rekenhof van 2005, die aan de CAW toen een hinderlijke vorm van eigengereidheid aanwreef. Zelf komt het beleid op basis een analyse van de beleidsplannen en de jaarverslagen tot de stelling dat de overmatige responsabilisering van de sector voor de invulling van de eigen opdrachten in het verleden tot een te grote onderlinge ongelijkheid leidde. De door het beleid voorgestelde fusie-operatie is dan ook ingegeven door een koppeling van kwaliteit van hulpverlening aan *éénvoudigheid* van aanbod en toegepaste methoden en *gelijkmatige spreiding* hiervan over het grondgebied, volgens objectieve criteria (p.22-23).

Merkwaardig lijkt ons dat de overgrote meerderheid van de CAW dit beleidsinitiatief blijken toe te juichen als een *historische kentering in het Vlaamse welzijns- en zorgbeleid* in de richting van het objectiveren van het regionale zorgbeleid en het articuleren van het wezenlijk belang van het eerstelijns welzijnswerk (Cautelaers, 2011).

Inderdaad valt niet te betwisten dat deze nota de CAW met grote stelligheid erkent als een structurele schakel in het welzijnsbeleid van de Vlaamse Overheid. Voor dergelijke erkenning zouden vele generaties hulpverleners, werkend in nepstatuten en tijdelijke projecten, volmondig hebben getekend. Want de achterliggende beleidsratio vertaalt vanwege de Vlaamse Overheid tevens een consequent streven werk te maken van een recht op maatschappelijke dienstverlening voor

elke burger. De prijs die 'de sector' hiervoor dient te betalen is de overgang in de relatie met de overheid van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis. Deze werd vorm gegeven in gegarandeerde beschikbaarheid en effectieve toepassing van een reeks nauwkeurig gestandaardiseerde hulpverleningmodules aan per module bepaalde groepen hulpvragers. Wie na deze nota nog opkomt voor een geheel eigen beleid van één of ander CAW loopt het risico beticht te worden van hetzij wereldvreemdheid hetzij narcisme. En, blijkens het verslag van de sectorale reactie op het voorstel, zijn er onder de CAW nog slecht twee dissidenten (Cautaeers, 2011).

Nu kan het "recht op maatschappelijke dienstverlening" op diverse manieren worden gelezen. De lezing hangt af van de aard van het welzijnsconcept dat men hierbij in gedachten heeft. Immers: het recht op maatschappelijke dienstverlening uit de OCMW-wet van 1976 is een operationalisering van het fundamentele recht op welzijn en menselijke waardigheid, ingeschreven in de Grondwet en in het IVRM. Maar, hoe moet dit recht op welzijn *in concreto* worden begrepen?

In 1983 maakte Bouverne-De Bie een onderscheid tussen welzijn als bestaansconditie en welzijn als de mogelijkheid volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk debat aangaande de invulling en voortdurende her-invulling van dit welzijnsconcept en van het eigen besef van "menselijke waardigheid". Haar artikel volgde op de ingrijpende waarschuwing van Achterhuis (1980) tegen een "vermarkting" van het zorgcircuit. Het refereerde tevens naar de door Verhellen (1980) en later door Apostel (1984) aangehaalde "paradoxen" van een welzijnswerk dat zich tegelijk moet bewijzen in het effect van haar methoden en in de capaciteit tot zelfbepaling van zijn cliënteel. In naam van het *algemeen* recht op zorg pleit het voor een sector van *bijzondere* werkvormen.

De nu voorliggende nota valt op door een ongecomplexeerde koppeling van het recht op dienstverlening aan het aanbod van een lijst hulpverleningsmodules. Deze worden in het voorgestelde beleid door de samenleving binnen vastgestelde voorwaarden en limieten beschikbaar gesteld. De koppeling van kwaliteit van welzijnswerk aan principes als evenredige beschikbaarheid, gelijkheid in toegankelijkheid, standaardisering

in uitvoering en subsidiariteit in toepassing is van deze beleidskeuze de logische consequentie. Dit terwijl een "politieke" welzijnsbenadering als die van Bouverne-de Bie het kwaliteitskenmerk van het welzijnswerk allicht eerder zou zien in het principieel recht van het individu *uitzondering* op de regel van de standaardisering te zijn en *als dusdanig* te worden beluisterd.

Voorliggende nota is naar ons aanvoelen daarom zondermeer te begrijpen als een project tot marktregulering in het welzijnswerk.. De sector verwerft hierdoor bestaanszekerheid in een door de overheid bewaakt structureel verband, waaruit de hulpverlener legitimiteit van zowel eigen optreden en van zelfbegrenzing kan putten. Het enthousiasme van de sector, zoals te lezen in het standpunt van de CAW-federatie (Cautaeers, 2011), laat zich dus verklaren.

Verhelderend bij deze vraag is de wijze waarop in de nota aan de forensisch welzijnszorg wordt plaats en vorm gegeven. (p.14-15)

De beoogde 'complementariteit' wordt hier gekoppeld aan een intensifiëring van de samenwerking met de gerechtelijke instanties, en dit zowel naar de diepte als in de breedte.

Het 'subsidiariteitsbeginsel' wordt vertaald in het proberen vermijden van het gerechtelijk optreden vanwege té beschadigend. De primaire finaliteit van de forensische zorg komt te liggen bij maximale inzet van welzijnsbevorderende krachten in het voorkomen van criminaliteit en onveiligheid. Bij dit alles hebben de stellers een forensisch welzijnswerk voor ogen dat "*parallel*" werkt met het gerechtelijke optreden.

Precies nu op het delicate raakvlak welzijn-justitie werd bij de oprichting van dit tijdschrift in 1980 aan het forensisch welzijnswerk een uitgesproken *machtskritische* rol toebedeeld (Panopticon, 1,1, editoriaal). Hiervan is in voorliggende beleidsnota geen spoor meer terug te vinden. Of het nog mag is weliswaar in het midden gelaten, maar zeker is dat de toekomstige hulpverlener hiervoor niet zal worden betaald. Of dient men te hopen op de overvloed aan in de nota geadviseerde samenwerkingsverbanden om aan de beleidssignalen uit de casuïstiek stem en gestalte te geven? Tot dergelijk geloof in het kritische potentieel van "gedelegeerde tegenspraak" zijn wij, na vele jaren praktijk, nog moeilijk te bekeren.

De door de minister voorgestelde beleidslijn is perfect verdedigbaar voor hen die welzijn als een voorwerp zien van overheids-management binnen een ratio van distributieve rechtvaardigheid. En misschien is dat actueel wel voor de meeste burgers het geval.

Wanneer we dus, met de schaarse medestanders uit de CAW-sector, niettemin vragen hebben bij de hele nota, betreffen die méér dan de inhoud zijn grondig a-politieke karakter. De minister speelt op veilig. Veeleer dan aan *beleid* wordt hier aan *beheer* gedaan. Allicht wordt het hiermee rustiger op het welzijnsterrein. Tussen de hulpverleners zal onderlinge concurrentie en overlap zorgvuldig zijn gemedend, iedereen (ook de cliënt) zijn plaats kennen. Overal in Vlaanderen zal op een gelijkaardige dienstverleningsaanbod een beroep kunnen worden gedaan. Het *algemeen* welzijn is binnenkort overal. Wie heeft dan nog het lef om, vanuit het recht op maatschappelijke dienstverlening, op te komen voor een *particuliere* welzijnsbehoefte, buiten de gestelde standaarden? En wie zal hij vinden om hem hierover te woord te staan en mee stem te geven?

Met de CAW onderschrijven we het “historische karakter” van de nota Vandeurzen. Het ligt naar ons gevoel echter niet in de inhoud ervan, die zich vanuit een bestuurs-, beheerslogica volkomen laat begrijpen, in al zijn voorspelbaarheid. Historisch, in het licht van de genese van het welzijnswerk in het algemeen en het forensisch welzijnswerk in het bijzonder, is de quasi éénstemmigheid en het enthousiasme waarmee de CAW zich in dergelijke a-politieke welzijnsbenadering blijken te willen inschrijven.

Bibliografie

ACHTERHUIS, H., (1980), *De markt van welzijn en geluk*, Ambo, Baarn.

APOSTEL, L. (1984), ‘Paradoxen van de welzijnzorg: een driefrontenoorlog’. In: Seminarie en Laboratorium voor Jeugdwelzijn en Volwassenenvorming (red.), *Interventierecht. Bijdragen tot de studiedag georganiseerd naar aanleiding van het emeritaat van Prof. Dr. G. De Bock op 5 oktober 1984*, Antwerpen: De Sikkel, 29-48.

BOUVIERNE-DE BIE, M. (1983). ‘De waardering van welzijnswerk in het huidige welzijnsbeleid’. *Panopticon*, 4, 117-124.

CAUTAERS, A. (2011). *Sectorale reactie op voorstel “nieuw uitzicht voor de CAW’s”*. Onuitg. nota bestuur CAW-Federatie.

DE REDACTIE (1980). ‘Panopticon, Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk’. *Panopticon*, 1, 1, 1-5.

KABINET VAN VLAAMS MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN, JO VANDEURZEN (s.d.). *Een sterk eerstelijns welzijnswerk; Een nieuw uitzicht voor de CAW*, pp. 39.

VERHELLEN, E. (1980). ‘Welzijnswerk, een vat vol paradoxen’, *Panopticon*, 1, 353-358.

Leo Van Garse*

JEUGDRECHT EN JEUGDHULP

De arrondissementale raden kindermishandeling en het Vlaams Forum Kindermishandeling

1. Het protocol kindermishandeling “Justitie-Welzijn”

Op 30 maart 2010 werd het protocol kindermishandeling “Justitie-Welzijn” ondertekend door de Minister van Justitie en de Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.¹

Met deze ondertekening engageren zij zich tot een betere en meer afgestemde aanpak van kindermishandeling. Het gaat niet enkel om nieuwe verbintenissen, maar ook om de bevestiging van bestaande initiatieven. De Ministers verbinden zich met de ondertekening tot:

- het organiseren van een structureel overleg rond kindermishandeling op (Vlaams) beleidsniveau, nl. in het Vlaams Forum Kindermishandeling;
- het bevorderen en organiseren van overleg betreffende kindermishandeling in welzijnsteams binnen de bestaande arrondissementale raden voor slachtofferbeleid;
- een blijvende aandacht voor sensibilisatie, informatie en vorming;

* Assistent aan de UGent, Vakgroep Sociale Agogiek. Vrijwillig medewerker van het Leuvens Instituut voor Criminologie.

¹ Zie hiervoor: http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/05_publicaties/30%2003%202010_protocol_kindermishandeling%20.pdf