

een exhaustieve lijst opmaken is niet mogelijk, laat staan wenselijk.

Om niettemin toch te kunnen afsluiten met een enigszins relevante omschrijving, kunnen we stellen dat men tot nu toe telkens één van volgende drijfveren voor ogen heeft gehad: hetzij de vlothoed van het supralokaal verkeer,²² hetzij de bescherming van bepaalde kritieke of vitale infrastructuur.²³ En de richtlijnen naar aanleiding van de acties tegen het Generatiepact? Die waren een voorbeeld van beide.

Piet Pieters

RUBRIEK MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

ARMOEDEBESTRIJDING EN OCMW: DE BIJSTAND STAND-BY

Naar aanleiding van de dertigste verjaardag van de OCMW-wet in 2006, zet het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting in 2005¹ de schijnwerpers op de rol die deze organisatie vervult op het vlak van armoedebestrijding. Met een kritische blik bekijken de auteurs ook de ontwikkelingen inzake armoede en sociale uitsluitingsproblemen en het beleid dat hierop een antwoord wil bieden.

I. Armoede, enkele kernelementen

De recentste armoedecijfers zijn frappant: 15% van de Belgen valt onder de zogenaamde armoedegrens (60% van het mediaan gestandaardiseerd nationaal inkomen). Voor een alleenstaande komt dit overeen met een netto-inkomen van g 772 per maand (EU SILC-data 2003). Niet iedereen heeft dezelfde kans om onder die armoedegrens terecht te komen: zo kent wie ouder dan 65 jaar, laaggeschoold, werkloos of alleenstaande ouder is, doorgaans een hoger risico om arm te zijn. Opvallend is dat ook 6% van wie werkt zich onder de armoedegrens bevindt. De laagste wettelijke uitkeringen, zoals het leefloon, liggen ook nog steeds (ver) onder die grens, zodat wie in België een leefloon ontvangt, de facto arm is volgens deze Europese norm. Omdat het leefloon vaak te laag is om rond te komen, is een beroep op aanvullende hulpverlening voor heel wat arme huishoudens een noodzaak geworden. Deze vinden we in officiële vorm terug bij de OCMW's en in 'informele' vorm bij onder meer de voedselbanken, die de voorbije jaren hun cliënteel steeds verder zagen toenemen. In 2004 ging het al om 104.000 personen; op vijf jaar tijd steeg het aantal behoeftigen met 14%. Daarnaast groeide het leger werklozen in 2005 verder aan. Onrustwekkend is vooral de toename van het aantal werklozen die al langer dan één jaar werkloos zijn. In Vlaanderen gaat

²¹ Zie voor dit laatste de dwingende Ministeriële richtlijn MFO-5 van 23 december 2002 houdende de opdrachten van federale aard uit te oefenen door de lokale politie, wat betreft de opdrachten van bijzondere bescherming van personen en roerende en onroerende goederen (*B.S.*, 27 januari 2003) en PIETERS, P., « De bescherming van ambassades, VIP's en andere bedreigde instellingen en personen, *Politiejournaal & Politieofficier*, nr. 1, februari 2003, p. 14.

²² Naast de vermelde militaire transporten, kunnen we voor het supralokaal verkeer ook verwijzen naar de Omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 15 april 2002 betreffende de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheid en de taakverdeling tussen de politiediensten inzake veiligheid bij de spoorwegen (*niet gepubliceerd*) en naar de Omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 18 juli 2002 betreffende gebeurtenissen die met de openbare orde samenhangen en die op de autosnelwegen plaatsvinden (*B.S.*, 14 augustus 2002).

²³ Recente voorbeelden zijn de betoging van de suikerbietentelers tegen de Europese Landbouw- en Visserijraad van 18 juli 2005 (verbod op het gebruik van landbouwmateriaal tijdens de betoging) en de Omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 11 september 2005 betreffende: Hoge brandstofprijzen - Handhaving van de Openbare Orde (*niet gepubliceerd*).

¹ VRANKEN, J., K. DE BOYSER, et al., Eds. (2005). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*. Leuven / Voorburg, Acco.

het om vier op tien werklozen. Nog opvallender is, dat voor meer dan de helft (55%) van de langdurig werklozen, dit een situatie is die ondertussen al minstens twee jaar aanhoudt. De langdurige werkloosheidsgraad ligt ook hoger bij zogenoemde kansengroepen: bij vrouwen ligt ze hoger dan bij mannen; bij niet-EU-onderdanen hoger dan bij niet-Belgische EU-onderdanen en Belgen; bij laaggeschoolden hoger dan bij hooggeschoolden. We vinden in België de niet-werkenden ook vaak in dezelfde (jobloze) huishoudens terug; deze huishoudens kennen vaker een verhoogd armoederisico. We stellen ook al langer vast dat laaggeschoolden in quasi elk onderzoek over sociale uitsluiting onderaan het klassement belanden. Het relativeert in zekere zin elke armoedefinitie die enkel naar het gebrek aan inkomen verwijst. Opleiding is een belangrijke factor in ongelijke cultuurparticipatie, gezondheidszorgen, woonsituatie en uiteraard in de deelname aan de arbeidsmarkt. Met de hoogste punten voor wiskunde binnen de OESO-landen kan men niet tevreden zijn; zeker niet als men tegelijk het hoogste scoort op ongelijkheid in het onderwijs. Ongelijkheden inzake gezondheid (zorg) liggen mogelijk nog zwaarder op de maag. Absoluut schrijnend is dat, ondanks het algemeen lage sterftecijfer rond de geboorte en bij kleine kinderen, hierin nog steeds grote socio-economische verschillen te vinden zijn (data over Brussel). Zo stijgt het risico op overlijden rond de geboorte en in de eerste levensjaren naarmate het aantal actieve personen in het huishouden daalt. De sociale breuklijnen op het vlak van gezondheid zetten zich ook door in de fysische en mentale ontwikkeling van kinderen. Men kan stellen dat sociaal-economische verschillen lang niet tot het verleden behoren, gezien ze bij de jongste generaties telkens opnieuw blijven de kop opsteken.

II. OCMW: de bijstand stand-by

Met de OCMW-wet van 1976 verbreedde de overheid de opdracht van de voormalige Commissies van Openbare Onderstand van armoedebestrijding naar welzijnsbevordering voor de hele bevolking. Onterecht vreesde men toen dat armen daardoor in de vergeethoek zouden belanden. Het OCMW ontwikkelde doorheen de

jaren een ruim aanbod dat ten goede komt aan ieders 'menselijke waardigheid' en dat, op aangeven van de grondwet, het 'recht op maatschappelijke dienstverlening' moet realiseren. De praktijk van OCMW's geeft ons een kijk op de ontwikkelingen inzake armoedeproblemen en hoe erop wordt gereageerd; het geeft ook een zicht op de uitdagingen die zich stellen.

ONTWIKKELINGEN IN HET OCMW-CLIËNTEEL

Eerst en vooral zijn er de mensen die een beroep doen op het OCMW. Het cliënteel wordt gekenmerkt door verjonging. Jongeren die zelfstandig gaan wonen, kloppen bij het OCMW vaak aan voor een intensieve begeleiding. In vele gevallen hebben ze een minder gunstig onderwijs traject doorlopen, veelal gekenmerkt door het waterval-systeem. Ze hebben weinig geloof in de eigen mogelijkheden en hebben soms op relatief korte tijd een aanzienlijke schuldenlast opgebouwd. Daarnaast ziet men ook een stijgend aantal alleenstaanden en allochtonen (tweede en derde generatie migranten, vluchtelingen en asielzoekers). Hun problematieken zijn complex, en worden dikwijls als uitzichtloos ervaren. Hun marginalisering neemt toe en er is ook sprake van een graduele toename van de harde armoede, van gezondheidsproblemen, van verslaving. Naast deze kwalitatieve kenmerken, is er de realiteit van de kwantitatieve overbelasting. De verandering in cliënteel brengt met zich mee dat hulpvragen van aard veranderen. Zo bestaan er verschillen tussen wie nog maar recent in België is komen wonen en wie hier al langer is. De eerste groep - de erkende vluchtelingen - weet vaak nog weinig van onze verwachtingen, waarden, normen en sociale conventies. Deze groep is vooral op zoek naar een geschikte woning en naar huisraad. Daarnaast richt de begeleiding zich op aangepaste taallessen, opleidingen, werk en het vervullen van randvoorwaarden om dit alles mogelijk te maken (zoals kinderopvang). Wie al langer in ons land is, kent de weg in onze samenleving vrij goed. De indruk bestaat dat deze groep, vaak na jaren van onzekerheid over het verkrijgen van een legaal statuut, zo snel mogelijk volledig onafhankelijk wil zijn van de overheid. Naast vragen om financiële hulp situeren hulpvragen zich vooral op het vlak van werk

en opleiding.

HET OCMW: SPELER IN EEN INSTITUTIONELE CONTEXT

De middelen waarover het OCMW (in het algemeen en elk afzonderlijk) beschikt, bepalen in hoge mate de omstandigheden waarin zij haar doelstellingen kan realiseren. In die zin is de organisatorische structuur van kapitaal belang. Een potentieel van actoren op de diverse echelons stuurt het proces: hier ontstaan de beleidsvisies van (de partijpolitieke) voorzitter en raad; hier drukt de secretaris zijn stempel op het administratief beleid; hier voert het professioneel kader het beleid uit. Dat de middelen van doorslaggevend belang zijn, is evident. Zij laten al dan niet toe om een degelijke infrastructuur uit te bouwen, om voldoende deskundig personeel te recruteren, om een diversiteit van diensten en specifieke hulpverleningsmethodieken tot ontwikkeling te brengen, om te investeren in IT-ondersteuning. Ook het patrimonium van het OCMW is van vitaal belang, in zoverre dit bijvoorbeeld het tekort aan subsidies helpt compenseren en als instrument tegen de structurele oorzaken van de armoede kan worden ingezet. Huisvesting is hier een voorbeeld van: wonen krijgt immers een steeds groter aandeel in de algemene dienstverlening van OCMW's. Het OCMW blijkt ook meer algemeen steeds vaker het falen van het reguliere beleid te moeten opvangen. De verwachting bestaat dat het OCMW voor alle hardnekkige, structurele maatschappelijke problemen oplossingen biedt zoals de langdurige werkloosheid, de te dure en slechte huisvesting, het lage of onaangepaste scholingsniveau, de consumptiedruk die schulden doet aangaan. De vrees bestaat dat de nabije toekomst een stroom van nieuwe leefloongerechtigden zal brengen, die werden geschorst uit het werkloosheidssysteem. Ook de vraag naar een meer proactieve detectie van potentiële rechthebbers en zich aankondigende problemen weerklinkt doorheen vele bijdragen in het Jaarboek. Instrumenten hiervoor bestaan al (LAC's, berichten bij uithuiszetting) en andere zijn in volle ontwikkeling (de koppeling van gegevens in de Kruispuntbank voor de Sociale zekerheid);

ook de automatische toekenning van voordelen zou op termijn vaker mogelijk moeten worden.

HULPVERLENING, GEEN EVIDENT VERHAAL

Op het vlak van de OCMW-hulpverlening signaleert men een tekort aan middelen (zowel op materieel als op menselijk vlak), soms onaantoonbare omstandigheden waarin de hulpverleners en de hulpvragers elkaar ontmoeten, equipes van dikwijls jonge, te weinig of niet ervaren maatschappelijk werkers die de stresssituaties (vaak gerelateerd aan rollenconflicten) waarmee zij geconfronteerd worden niet altijd de baas kunnen en, tenslotte, de druk van een te zware individuele taakbelasting. De paradoxale combinatie van de hulpverlenings- én controlefunctie van OCMW-werkers biedt evenmin een comfortabele setting om aan hulpverlening te doen. De beperkingen inzake hulpverlening op maat van de cliënt komen dus voor een belangrijk deel door factoren die eigen zijn aan de organisatie van het OCMW. Ook blijft het wettelijke kader soms te vaag, bijvoorbeeld wat dienstverlening aan asielzoekers betreft en verschilt de aanvullende steun tussen OCMW's, waardoor cliënten er 'op achterruit' kunnen gaan bij verhuis. Met de particuliere initiatieven uit de welzijnssector komt het ook niet altijd tot echte netwerkvorming.

Bij het bekijken van de rol die OCMW's spelen bij armoedebestrijding, komen we uiteraard ook uit bij het activeringsverhaal in al haar vormen (opleidingen/ taallessen, toeleiding naar een betaalde job of vrijwilligerswerk). De recente leefloonwet (het recht op maatschappelijke integratie) speelt hier een belangrijke rol in. Hoewel ze grotendeels de bestaande activeringspraktijk van vele OCMW's formaliseerde, voorziet ze voor min-25-jarigen nu de verplichting om een integratiecontract aan te gaan. Belangrijk in de trajecten is de vaststelling dat deze maar duurzaam zijn als aan twee basisvoorwaarden is voldaan, met name de opbouw van een vertrouwensrelatie en de creatie van de 'voice'-optie in de vorm van inspraak en participatie voor de cliënt.

TOT SLOT

Op de achtergrond van dit alles ontwaren we een aantal hardnekkige, structurele maatschappelijke problemen die de (her)integratiekansen van de meeste hulpvragers ernstig hypothekeerden: de langdurige werkloosheid, de te dure en slechte huisvesting, het lage of onangepaste scholingsniveau, de consumptiedruk die schulden doet aangaan. De OCMW's hebben hier weinig greep op. We kunnen deze factoren niet los van elkaar zien. Het is de constante interactie tussen het regelgevend en organisatorisch kader, de middelen, het cliënteel, de hulpverleners en de structurele maatschappelijke problemen die uiteindelijk hun impact uitoefenen op het proces (de hulpverlening) en het product (welzijn).

MEER WETEN?

Op een colloquium dat werd georganiseerd naar aanleiding van het verschijnen van het Jaarboek debatteerde een panel van partners in het lokaal sociaal en armoedebeleid over de uitdagingen voor armoedebestrijding op het lokale niveau. Een verslag van dit colloquium is te vinden op de website van OASes: <http://www.ua.ac.be/OASes>

Het jaarboek kan besteld worden aan de prijs van € 32,50 (exclusief € 2,50 verzendkost). Mail / fax of stuur de verzend- en facturatiegegevens naar: Universiteit Antwerpen - OASes t.a.v. Sandra Verheij - Prinsstraat 13 - 2000 Antwerpen - Fax: 03-220.46.36 mail: sandra.verheij@ua.ac.be.

Katrien De Boyser

BEZOEKRUIMTE ANTWERPEN: EEN JAAR HARD WERKEN VOOR CAW DE TERP

Wat vooraf ging

Einde jaren '90 werd in elk gerechtelijk arrondissement één 'Neutrale Bezoekruimte' erkend en gefinancierd door het Ministerie van Justitie. De bezoekenruimten zijn een werkvorm die moet toelaten dat kinderen contact houden met beide ouders na een scheiding, ook als dat met één van beiden moeilijk loopt. Er is een ruimte voorzien waar bezoeken onder toezicht kunnen doorgaan en er zijn hulpverleners om de bezoeken voor te

bereiden, te begeleiden en op te volgen. De verwijzingen gebeurden door justitiële instanties zoals: jeugdrechter, vrederechter, bemiddelingsmagistraten, probatie, justitiehuizen e.d.

In de loop van 2003 oordeelde Justitie dat deze vorm van hulpverlening best door de Gemeenschappen werd georganiseerd. De Vlaamse Minister van Welzijn was bereid de financiering over te nemen, mits de bezoekenruimten allemaal in dezelfde sector zouden worden aangeboden. Voorheen situeerden de meeste bezoekenruimten zich in het Algemeen Welzijnswerk, met uitzondering van Hasselt (Geestelijke Gezondheidszorg) en Antwerpen (Bijzondere Jeugdbijstand).

Tussen de drie Antwerpse CAW's kwam het snel tot een consensus: CAW De Terp heeft vier teams. Levens- en Gezinsvragen organiseert vorming voor ouders in scheiding en heeft een ruim aanbod scheidings- en ouderschapsbemiddeling. De werking van een Bezoekruimte zou prima aansluiten bij de aandacht die dit CAW altijd heeft gegeven aan de problemen die voor de kinderen kunnen ontstaan na scheiding van de ouders.

Sinds 1 januari 2005 wordt de Bezoekruimte Antwerpen dan ook georganiseerd door CAW De Terp, eerst op een voorlopige locatie, maar al snel in een klein maar gezellig huis in de Klokstraat in Berchem, vlak bij het station. Daar werken één halftijdse teamverantwoordelijke en drie halftijdse hulpverleners aan de uitbouw van deze nieuwe werking.

Wat veranderde door de overgang naar het Algemeen Welzijnswerk

Door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van de Vlaamse Gemeenschap werd op 19 mei 2004 een sectorprotocol opgesteld met betrekking tot de bijkomende taak "begeleiding bij het onderbroken of conflictueuze ouder-kind-contact" als bijlage bij de uitvoeringsbesluiten op het decreet betreffende het Algemeen Welzijnswerk.

In dit sectorprotocol werd de keuze gemaakt de notie 'neutraal' weg te laten: de hulpverleners vertrekken van een contextgerichte visie en