

MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

Een handhavingsbeleid voor het OCMW: hefboom tot of bedreiging van een menswaardig bestaan?

Een grote instroom van nieuwe EU burgers in combinatie met beperkte financiële middelen zorgde de laatste maanden voor veel beroering in het OCMW-landschap. In die context stelde het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) Gent in maart 2011 een handhavingsbeleid in. In de verslagen van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (2011a, 2011b, 2011c) staat te lezen dat dit kadert in de opdracht van het OCMW om een menswaardig bestaan en een recht op maatschappelijke integratie te verzekeren in de vorm van een leefloon, een tewerkstelling of een Gepersonaliseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI). Om deze doelstelling te realiseren legt men de klemtoon op de uitputting van rechten en het coachen van cliënten bij het naleven van hun plichten. De inzet van deze handhaving is de strijd tegen sociale fraude. Zo wil men er in tijden van schaarse overheidsmiddelen voor zorgen dat de uitkeringen terecht komen bij *hen die het echt nodig hebben* en het maatschappelijk draagvlak voor minimumuitkeringen groot houden. Deze beleidskeuze is mee ingegeven door de sociaal werkers die zich op de werkvloer dagelijks geconfronteerd weten met situaties zoals schijnrechtscheidingen, schijnvennootschappen, neparbeidscontracten,... die ze onvoldoende kunnen vatten en onderzoeken. Het ontbrak tot dusver aan een kader om dergelijke situaties met een vermoeden van misbruiken terdege uit te spitten. De recentelijk in Gent ontwikkelde aanpak is geïnspireerd door bestaande praktijken in Rotterdam, Utrecht en Antwerpen.

Het handhavingsbeleid

Het OCMW kadert het handhavingsbeleid binnen een raamwerk van hulpverlening en zorg voor de allerzwakste groepen. Niettemin gaat het volgens het OCMW om een duidelijke omslag in visie, waarbij volgens hen de vernieuwing ligt in de grotere nadruk op het plichtenverhaal. Het OCMW hanteert een driesporenbeleid. In eerste instantie een *preventieve aanpak* door de cliënt

te verduidelijken wat de consequenties zijn van bepaalde handelingen. Daarnaast een *curatieve aanpak* waarbij het belang van het nakomen van de afspraken wordt onderstreept, de cliënt wordt gecontroleerd wanneer deze niet worden nagekomen en de afspraken worden schriftelijk vastgelegd in een contract. Het derde luik van het handhavingsbeleid is de *repressieve aanpak* waarbij sancties kunnen volgen indien vastgelegde afspraken niet worden nageleefd. In dit luik situeert het OCMW ook het actief opsporen van en optreden tegen sociale fraudeurs (Raad voor Maatschappelijk Welzijn OCMW Gent, 2011c).

Concreet bestaat een eerste initiatief uit de oprichting van een controlecel. Deze cel is ingebed binnen de juridische dienst van het OCMW en bestaat uit twee sociaal werkers onder leiding van een hoofdmaatschappelijk werker. De twee *controleurs* voeren doorgedreven sociaal onderzoek in het geval er vermoeden is van fraude. Daarbij moet de spanning tussen controle en hulpverlening steeds in acht worden genomen. Andere sociaal werkers signaleren maar moeten zelf geen doorgedreven controle uitvoeren om het risico van een geschonden vertrouwensrelatie te vermijden. Het kan bijvoorbeeld gaan om vermoedens van valse domiciliëringen, schijnhuwelijken, irreguliere arbeid, neparbeidscontracten en dergelijke meer. Volgens het OCMW tonen de eerste resultaten niet uitsluitend frauduleuze praktijken, maar ook dat het onderzoek in een aantal zaken het gelijk van de cliënt bewijst.

Een tweede belangrijke pijler naast de controlecel is de *handhaving aan de poort en onderweg*. Dit betreft een striktere toepassing van de wetgeving. Het OCMW wil de toekenningsvoorwaarden van het leefloon zowel bij aanvang als tijdens de hulpverlening strenger opvolgen. De cliënt zal meer dan vroeger zelf moeten bewijzen dat hij hieraan voldoet. De nadruk ligt hierbij op het realiseren van duurzame tewerkstelling. In dat verband is een *snel-werk-bemiddeling* opgestart in samenwerking met de uitzendsector. De uitzendkantoren bieden het OCMW-clienteel dat in aanmerking komt jobs aan met lage scholings- en taalvereisten. Vervolgens communiceren ze hun evaluatie van de werkbereidheid naar het OCMW. Het OCMW legt tenslotte in een draaiboek vast wat sociaal werkers in welke situatie moeten doen om mogelijke

verschillen in aanpak tussen individuele sociaal werkers weg te werken en zo een gestroomlijnde aanpak te realiseren. Dit als aanvulling op de bestaande *lijnbewaking* die er voor moet zorgen dat de toepassing van de regelgeving overheen alle welzijnsbureaus uniform, correct en kwaliteitsvol verloopt.

Ten derde versterkt het OCMW de samenwerkingsverbanden met (1) taalaanbodverstrekkers (nadruk op taal als een vereiste om een duurzame tewerkstelling te bekomen), (2) het loket migratie van de Stad Gent (informatie-uitwisseling rond de instroom van nieuwe EU-burgers) en (3) het arbeidsauditoraat en de politie (uitwisseling van gegevens met het parket i.c. van vervolging). In het kader van deze samenwerkingsverbanden wordt ook het beroepsgeheim geherdefinieerd.

Als cliënten hun verplichtingen niet nakomen, kunnen sancties worden opgelegd. Het kan gaan om een tijdelijke of permanente, gedeeltelijke dan wel volledige schorsing van het leefloon bij het afleggen van valse of onvolledige verklaringen of bij het verbreken van de in het GPMI vastgelegde afspraken. Ook als de cliënt niet meer aan de voorwaarden voldoet of niet meewerkt aan het sociaal onderzoek kan het leefloon worden stopgezet. Naast deze administratieve maatregelen bestaat de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging.

Naar een nieuwe rol voor het OCMW?

Dat sociale fraude maatschappelijk onwenselijk is, behoeft weinig argumentatie. Zeker in de context van een toenemend aantal mensen dat beroep doet op een leefloon (Gent heeft procentueel het hoogste aantal leefloontrekkers van de centrumsteden, zie bvb. Bral et al., 2008) en de inperking van beschikbare middelen, dringt een ingreep zich steeds meer op. Maar wat betekent deze ontwikkeling nu voor het OCMW-beleid? Op basis van de thans beschikbare gegevens zullen we in wat volgt een aantal bedenkingen opwerpen.

In de OCMW-wet van 1976 staat het recht op maatschappelijke dienstverlening ingeschreven teneinde eenieder in de mogelijkheid te stellen een menswaardig bestaan te leiden. Dat principe werd geduid als een Copernicaanse omwenteling (Pieters 1980-1981; Luyten, 2008) die ligt in de afdwingbaarheid van dit recht, een verschuiving van armoedebestrijding naar het bevorderen van

welzijn voor iedereen en de professionalisering van de dienstverlening. Met de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI-wet) van 2002 verandert de positie van het OCMW opnieuw, door voortaan ook een actieve inzet in het realiseren van maatschappelijke integratie te verwachten (Bouverne-De Bie, 2007). De nadruk ligt hierbij op bijstand die de toegang tot bezoldigd werk bevordert. Het recente handhavingsbeleid trekt deze verschuiving verder door en versterkt de nadruk op de activerende functie van het OCMW. Het recht – of moeten we hier spreken van een plicht – op maatschappelijke integratie door actieve (her)inschakeling op de arbeidsmarkt wordt voortaan benadrukt als een kernopdracht van het OCMW. In de verslagen van de Raad (2011a, 2011b, 2011c) omtrent het handhavingsbeleid blijkt dat het OCMW zijn rol zelf ook steeds meer formuleert in termen van toeleiding naar de arbeidsmarkt. Dit roept de vraag op hoe maatschappelijke dienstverlening en het recht op maatschappelijke integratie zich in dit verhaal tot elkaar verhouden. Onvermijdelijk vergroot het beleid met de genomen maatregelen de voorwaardelijkheid van de hulpverlening. Een andere vraag is of de invoering van een handhavingsbeleid de residuele inzet van het OCMW, met een focus op het opheffen van onwelzijn, niet verder versterkt. De vraag naar wat het OCMW ondersteunend maakt en kan maken, verdwijnt zo steeds meer naar de achtergrond. De eerder vermelde omwenteling krijgt een specifieke invulling waarbij het OCMW zich richt op wat zij als de *echte behoeftigen* percipieert. Daarenboven komt de logica van rechten onder druk te staan wanneer deze eerst aan voorwaarden worden gekoppeld, dan vertaald naar gecontractualiseerde individuele plichten en wanneer de selectiviteit terug gericht wordt naar wat men percipieert als *echte armen* (Notredame, 2003). Het risico bestaat dat de focus op 'echte behoeftigen' de drempel net verhoogt en de zwakste groepen geen beroep meer zullen doen op de dienstverlening. Daarenboven zouden zij die in de 'grijze zone' van de armoedegrens flirten, door een strenger beleid en een strikter activeringsbeleid ook uit de boot van de bijstand kunnen vallen (Wacquant, 2006).

Een gevaarlijke consequentie hiervan is de mogelijke uitsluiting van net die cliënten waarvoor een

menswaardig bestaan het meest op het spel staat. In de beeldvorming beschouwen heel wat cliënten en andere maatschappelijke actoren het OCMW in toenemende mate als een voorwaarde schepende organisatie voor wie op iedere misstap een sanctie kan volgen. De switch in het beleid lijkt dan ook een verlies aan laagdrempeligheid om beroep te doen op OCMW-dienstverlening met zich mee te brengen. Zo lijken bijvoorbeeld de opgelegde voorwaarden voor een leefloon voor heel wat van de nieuwe EU-burgers een onhaalbare kaart en komt de aanpak van het OCMW bedreigend, zo niet afschrikwekkend over. Een leven in de illegaliteit met tewerkstelling op de zwarte markt kan voor een groot deel van deze mensen een haalbaarder en aantrekkelijker perspectief bieden dan beroep te doen op de OCMW's. Zonder hiermee een sluitend antwoord te willen bieden, dringt de vraag zich op of deze centra de doelstelling die in hun eigen naam verscholen ligt, niet dreigen voorbij te schieten.

De voorliggende discussie blijkt verder te reiken dan de concrete initiatieven die het OCMW Gent heeft genomen. Onderliggend gaat het om de vraag wat de inzet en rol is van deze sociale en publieke voorziening binnen de ruimere samenleving. De recente initiatieven benadrukken sterk de functie van maatschappelijke activering en integratie – mogelijks ten koste van een brede en laagdrempelige maatschappelijke dienstverlening. Een eerste gevaar zit in de culpabilisering van mensen die bij sociale fraude betrokken zijn. In heel wat van de voorgenoemde voorbeelden gaat het om (criminele) netwerken en circuits, waarin de individuen die als cliënt bij het OCMW komen aankloppen eerder slachtoffer dan wel schuldige zijn. Een situatie van structurele uitsluiting en armoede noopt hen tot keuzes die we weliswaar niet kunnen goedpraten, maar in sommige gevallen de enige uitweg vormen om het eigen overleven in de meest basale zin van het woord te garanderen. Het idee dat bijvoorbeeld zwartwerk in hoofde van concrete individuen per definitie een bewuste en vrijwillige keuze voor onwettig of crimineel gedrag betreft, gaat wel heel kort door de bocht. Het gevaar bestaat dat men sociale problemen gaat individualiseren en daardoor enkel de persoonlijke verantwoordelijkheid van de cliënt voor zijn probleemsituatie op de agenda plaatst.

Een ander gevaar tot instrumentalisering van het OCMW om andere maatschappelijke doelstellingen te realiseren, schuilt in de specifieke gerichtheid van het initiatief. De focus ligt weliswaar op diverse vormen van sociale fraude, maar de voorgestelde aanpak kan niet los worden gezien van de recente instroom van nieuwe EU-burgers in onze contreien. In deze opstartfase mikt men zelfs heel expliciet op deze doelgroep om controles uit te voeren. De vraag is of de impact voor deze groep een toevallig neveneffect dan wel de inzet van de genomen initiatieven vormt. De eerder restrictieve beleidskeuzes hebben hoe dan ook een afschrikkend effect dat de aantrekkelijkheid van de stad voor nieuwe migranten doet afnemen. Op die manier wordt ingespeeld op het migratiebeleid van de stad Gent dat sterk inzet op de beheersing van zogenaamde pull-factoren van migratie (Stad Gent, 2010). Op zich is deze keuze verdedigbaar als migratiestrategie; maar dan verdient ze wellicht ook de eerlijkheid om als dusdanig te worden benoemd. De discussie over de maatschappelijke positie van het OCMW brengt ons terug bij haar oorspronkelijke inzet: een menswaardig bestaan garanderen voor allen en bij uitstek voor de meest uitgesloten. De vraag die dan overblijft, is of het voorgestelde handavingsbeleid hiertoe bijdraagt, dan wel een legitimatie vormt om zich te onttrekken aan de moeilijke opgave om deze doelstelling te realiseren.

Bibliografie

- BOUVERNE-DE BIE, M. (2007) Alternatieve sancties (g) een taak van het OCMW?! Pleidooi voor het recht op maatschappelijke dienstverlening. *OCMW visies*, 22(2), 20-27.
- BRAL, L., DOYEN, G., SCHELAUT, H., TUBEX, S. & VANDERHASSELT, A. (2008) *Stadsmonitor 2008. Een monitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden*. Brugge: Die Keure.
- LUYTEN, D (2008) Het OCMW: een evoluerend centrum in een evoluerende maatschappij. *Welzijns-gids*, aflevering 67.
- NOTREDAME, L. (2003) Versterk het recht op sociale politiek. *Alert*, 29(1), 13-22.
- PIETERS, D. (1980-1981) Het laatste recht. Beschouwingen bij het recht op maatschappelijke dienstverlening vervat in artikel 1 van de O.C.M.W.-wet. *Jura Falconis*, 4, 591-605.

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. Een 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 categorische 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.