

JORIS BEAUMON^a
THOMAS MAESELE^b

Enkele spanningsvelden in het beleid – een perspectief vanuit een OCMW



Panopticon, 35 (3), 224-228
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | MEI 2014

- ^a Diensthoofd, staf beleidsondersteuning, OCMW Gent (Corresp.: Joris.Beaumon@ocmwgent.be).
^b Stafmedewerker, OCMW Gent.

Met deze tekst willen we een aantal ontwikkelingen die we vanuit de OCMW-praktijk ervaren, aankaarten bij de hogere beleidsmakers. Onze organisatie en in het verlengde de OCMW's in het algemeen nemen in de samenleving een kernpositie in, om het recht op een menswaardig bestaan te garanderen. Dit doen we vanuit onze opdracht om het Recht op Maatschappelijke Dienstverlening te verzekeren. We zien het dan ook als een taak om enkele spanningsvelden aan te kaarten op andere overheidsniveaus. Achtereenvolgens gaan we in op lokalisering van het beleid, op automatische rechtentoekenning en op de problemen die we ondervinden met het projectmatig denken.

1. DE LOKALISERING VAN HET BELEID

1.1. Armoedebeleid als een structureel herverdelingsbeleid

De kern van een armoedebeleid ligt voor ons duidelijk in een herverdelingsbeleid. Dit beleid heeft per definitie plaats op een hoger beleidsniveau en speelt structureel in op de verdeling van inkomen, jobs en kansen. Hierbij moet een evenwicht bewaakt worden tussen investeren, beschermen en preventie van structurele marginalisering. Dit zit eigenlijk ook in de klassieke verzorgingsstaat ingebakken aan de hand van het systeem van sociale zekerheid, onderwijs, een structureel huisvestingsbeleid, arbeidsmarktbeleid, ... (VAN LANCKER, 2013).

Met de vorige staatshervorming werden een aantal bevoegdheden, zoals kinderbijslag, naar een lager beleidsniveau gebracht. Op zich is er niks fundamenteel verkeerd met decentralisering van het beleid, wel integendeel ... Het is wel degelijk zo dat het lokale niveau een betere voeling heeft met de lokale problemen en noden en vrij autonoom beleidsbeslissingen kan nemen en implementeren.

Wel is het belangrijk dat deze decentralisering op grond van de juiste inhoudelijke motivering vorm krijgt én gepaard gaat met voldoende omkadering en transparantie. Wanneer de kinderbijslag naar de gemeenschappen wordt overgedragen, mag dit niet leiden tot afbrokkeling van het belangrijk universeel systeem dat een deel van de financiële last van opvoeding spreidt over de hele bevolking. Er moet voor gewaakt worden dat een selectievere inzet van de kinderbijslag (bv. door een hogere inzet bij gezinnen in armoede) er niet voor zorgt dat een nieuwe werkloosheidsval wordt

gecreëerd. Dit kadert ons inziens dan weer in een ruimer pleidooi voor een sociaal beleid gebaseerd op het principe van progressief universalisme. Hierbij wordt enerzijds gepleit voor een algemeen beschikbaar aanbod, voor iedereen, maar met een bijzondere aandacht voor de ondersteuningsnoden van zwakkere groepen binnen deze universele dienstverlening (EEMAN & NICAISE, 2011).

1.2. Enkele risico's van een (te) gedecentraliseerd beleid

1.2.1. Het échte lokaal sociaal beleid

Bovenstaande betekent niet dat decentralisering van beleid onmogelijk of niet wenselijk is. Voor een mooi voorbeeld van lokalisering verwijzen we naar het decreet op het lokaal sociaal beleid (2004) dat bepaalde dat OCMW en gemeente een gezamenlijk lokaal sociaal beleidsplan moesten opstellen om hun burgers de toegang tot de sociale grondrechten te garanderen. Dit was (want ondertussen in feite opgeheven gezien de wijzigingen in het decreet) een knap kader dat nieuwe en heel intense lokale dynamieken met zich meebracht, alvast in onze stad. Het decreet miste anderzijds wel de concrete (financiële en strategische) hefboomen om tot een echt doortastend lokaal sociaal beleid te leiden. Decentralisering van een thema of beleidsdomein mag met ander woorden niet gelijk staan aan de zoveelste extra opdracht die de lokale overheid er bij krijgt. Wanneer hogere overheden extra opdrachten toewijzen aan lokale besturen of specifiek aan OCMW's, dan moeten de lokale besturen/OCMW's daarvoor de middelen krijgen. Verschillende overheidsniveaus besparen momenteel drastisch en plooiën zich terug op kerntaken, vaak met meer uitsluiting van zwakke groepen tot gevolg. Van een OCMW wordt dan verwacht deze groepen op te vangen. In plaats van zwakke groepen voor dienstverlening pro forma naar het OCMW door te verwijzen, moeten de sectoren hun eigen dienstverlening toegankelijk maken/houden, ook voor zwakkeren.

Zo is de extra enveloppe die de OCMW's krijgen om de gevolgen van de gewijzigde werkloosheidsreglementering op te vangen, niet gebaseerd op een volledige kostprijsberekening en zal dit niet volstaan om de kosten op te vangen van het gestegen aantal leefloongerechtigden en het personeel om deze extra gerechtigden te begeleiden.

Een ander voorbeeld is dat met het nieuwe Kinderopvangdecreet Kind en Gezin voor de vernieuwde (weinig toegankelijke) berekening van inkomensgerelateerde tarieven of toekennen inkomensattest vlotjes doorverwijst naar de OCMW's, maar daarvoor niet voorziet in toelage of ondersteuning.

1.2.2. Op wat de referentiebudgetten ons wijzen

Er is een groeiende consensus over het feit dat de hoogte van de meeste uitkeringen ontoereikend is. Onderzoek door het Centrum voor Budgetadvies en Budgetonderzoek naar hoeveel een gezin minimaal nodig heeft om te overleven toonde aan dat vele uitkeringen onder het minimumniveau liggen om maatschappelijk te kunnen participeren (STORMS & VAN DEN BOSCH, 2011). Ook het Gewaarborgd Minimuminkomen (GMMI) blijkt in hetzelfde bedje ziek.

Er wordt vaak vanuit gegaan dat het systeem van Aanvullende Financiële Hulpverlening, een discretionaire bevoegdheid van de OCMW's, de hiaten in het systeem van te lage uitkeringen zullen opvangen. Via dit systeem voorzien OCMW's een extra tussenkomst in de levenskosten bovenop bv. een leefloon. Het optrekken van het

leefloon op deze manier tot een referentiebudget blijkt in de praktijk niet haalbaar gelet op de beperkte financiële draagkracht van de OCMW's. Een referentiebudget bestaat uit verschillende korven van noodzakelijk geachte goederen. Per item in een korf wordt een prijs vastgesteld en de optelling van deze bedragen vormen dan het totaalbudget. Rekening houdend met het type huishouden wordt zo een minimaal inkomen vastgesteld dat nodig is om minimaal maatschappelijk te participeren.

Daarenboven is het draagvlak om bijstand te geven tot een niveau hoger dan vele andere uitkeringen (bv. sommige invaliditeitsuitkeringen, sommige werkloosheidsuitkeringen) maar vooral ook vaak hoger dan het Gewaarborgd Minimuminkomen niet heel groot. Dit zou immers betekenen dat mensen die om een of andere reden in de bijstand vertoeven een groter inkomen hebben dan zij die gaan werken. Dit is ethisch onmogelijk in de huidige maatschappelijke context. Hier kunnen ons inziens twee conclusies aan worden gekoppeld: ofwel blijft de aanvullende financiële hulp beperkt ofwel worden de andere uitkeringen en het GMMI opgetrokken richting een menswaardige standaard. Dit laatste is het meest humane uitgangspunt.

1.2.3. Aanzuigeffecten

Een ander aandachtspunt dat we onderscheiden op lokaal niveau is de beleidsvoering vanuit een zekere angst voor de creatie van 'aanzuigeffecten'. De logica is om (1) geen al te breed uitgebouwd netwerk van dienstverlening uit te bouwen om geen personen aan te trekken uit andere steden (én uit andere landen). Dit gebeurt vanuit een motivering dat deze geen 'recht' hebben op bepaalde vormen van lokaal ontwikkelde dienstverlening (aangezien ze niet gezien worden als burger van de stad) en (2) om extra voorwaarden aan de dienstverlening te koppelen. Deze moeten een bijkomende controle inhouden of de mensen die beroep doen op de dienstverlening wel écht inwoners zijn van de steden waar ze de dienstverlening komen zoeken. Deze discussie zien we vaak terugkomen in de thuislozenzorg, wanneer doorverwezen wordt naar de lokale nachtopvang vanuit andere steden of in opvangcentra waar wordt gesteld dat één van de voorwaarden om beroep te kunnen doen op de zorg nét ligt in het kunnen aantonen van banden met een bepaalde stad. We zien de angst voor aanzuigeffecten ook ontstaan vanuit het uitgebreide netwerk van dienstverlening in een stad tegenover kleinere steden en gemeenten, vanuit een angst om te veel mensen met een precair verblijfsstatuut aan te trekken, ... We kunnen dit ook binnen een stad zelf onderscheiden waarbij discussies over het hebben van een menswaardig inkomen en de aanvullende financiële hulp bijvoorbeeld begrensd worden tot bepaalde doelgroepen. De motivering kan een al dan niet terechte vrees zijn dat het systeem financieel niet haalbaar is indien het wordt opengesteld voor iedereen onder een bepaald inkomen. Zo ontstaat een vorm van een 'intern aanzuigeffect' vanuit een zeker voorbehoud tegenover het overbelasten van een systeem. Hier zouden we aan de beleidsmakers willen pleiten voor een rationeel menswaardig gecentraliseerd beleid waarbij centraal wordt aangestuurd. Het lokaal niveau wordt soms ingezet als een vorm van 'management van de schaarse middelen' waarbij discussies dan vorm krijgen in termen van 'bevoegdheid' en 'territorialiteit'. Het recht op dienstverlening en menselijke waardigheid zou de insteek moeten zijn.

De voorbeelden van de aanzuigeffecten en de lokaal toe te kennen aanvullende financiële hulp duiden erop dat het lokale niveau soms als excuusruus wordt gebruikt om op basis van 'autonomie', 'lokale verankering' en betere feeling met de lokale noden structurele beleidsmaatregelen te decentraliseren. Dit zorgt enerzijds voor een lokale

invulling van 'structurele' maatregelen en aldus ook voor grote verschillen tussen steden en gemeenten. Dupe van de zaak zijn duidelijk de mensen die leven in armoede.

2. DE NOOD AAN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING

Een ander spanningsveld met het realiseren van menselijke waardigheid dat we onder de loep willen houden, is wat als 'onderbescherming' wordt bestempeld. Onderbescherming van mensen blijkt in de concrete praktijk een vrij groot en hardnekkig probleem te zijn en slaat op het niet ontvangen van bepaalde uitkeringen, voordelen, premies, hulpverlening, ... waar de persoon in de feiten recht op heeft.

In verschillende steden en alvast zeker in Gent wordt momenteel intensief gezocht naar methodieken en hefboomen om rechten proactiever toe te kennen. De efficiëntie zowel voor de mensen die recht hebben als voor de sociaal werkers en andere instanties kan zo sterk opgevoerd worden.

Hoewel de overheid momenteel zeker inspanningen doet in het kader van de 'automatische rechtentoeakening' (cf. studietoelages, multifunctioneel attest, ...) ligt hier zeker nog een lange weg voor de boeg en is er dringend nood aan afstemming tussen de verschillende lokale inspanningen. We moeten vermijden dat er te grote verschillen ontstaan tussen gemeenten en steden in de uitputting van rechten. Interessante praktijken in andere steden en gemeenten kunnen langs de andere kant inspirerend werken en leiden tot een betere toegankelijkheid van de zorg en de aanwezige voordelen.

Uitkeringen, sociale voordelen, premies, ... zitten in elk geval zo versnipperd dat het bijna onmogelijk is om duidelijk zicht te hebben op wat nu het 'potentieel' reëel inkomen is van mensen die beroep doen op hulpverlening. Misschien wordt het tijd om eens na te denken over een systeem van referentiebudgetten (cf. *infra*) waarbij er niet meer uitgegaan wordt van een inkomen plus een ganse resem van individueel aan te vragen voordelen maar wel van een referentiebudget waarbij alle specifieke voordelen verrekend zitten (zie bv. de studie van STORMS & VAN DEN BOSCH, 2011).

3. DE WILDGROEI VAN HET PROJECTMATIGE TEN NADELE VAN HET STRUCTURELE

Tot slot wijzen we graag nog op een bijkomend spanningsveld dat eveneens een invloed heeft op de verschillen in decentraal beleid. Meer en meer stemmen gaan op om af te stappen van het projectmatige denken ten voordele van structurele projecten. Projecten zijn interessant en goed om nieuwe methodieken uit te proberen of acute problemen snel aan te pakken, nieuwe samenwerkingen op te starten en dergelijke. We zien echter 2 grote problemen bij dit projectmatige denken:

1. De duurzaamheid van deze projecten is vaak een groot vraagteken. Nadat projectsubsidies zijn afgelopen, resteert vaak louter een leegte. Interessante projecten worden wegens geldgebrek stopgezet, of in een afgeslankte versie verder gezet. Kleinere lokale organisaties worden meer en meer afhankelijk van dergelijke projectmiddelen en leven in die zin in continue onzekerheid voor de toekomst.
2. De constante zoektocht naar nieuwe projecten leidt ertoe dat mensen in de praktijk vaak meer bezig zijn met het zoeken naar nieuwe, innovatieve praktijken of invalshoeken dan met reflecteren over wat we precies in de praktijken doen. Vaak kan het net interessant zijn bestaande werkingen structureel verder uit te bouwen of te heroriënteren dan keer op keer een nieuw innovatief projectje uit te vinden

waarbij dan nog, contradictorisch, vaak wordt gevraagd om in het dossier aan te duiden dat het project na de subsidieperiode kan verder gezet worden.

REFERENTIES

- EEMAN, L. & NICAISE, I. (red.) (2011). *Studio kinderarmoede: verslag*. Geraadpleegd op 30 mei 2013 via: http://hiva.kuleuven.be/en/publicaties/publicatie_detail.php?id=3389.
- STORMS, B. & VAN DEN BOSCH, K. (2011). *Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te participeren aan onze maatschappij? Garandeert je OCMW een menswaardig inkomen?* Presentatie gegeven op 12 februari 2011 te Leuven.
- VAN LANCKER, W. (2013). *Armoedebestrijding: wat wel en (vooral) wat niet te doen*. Presentatie op het Lunchgesprek OCMW Gent-Stad Gent op 15 oktober 2013.