

Twintig jaar OCMW en armoedebestrijding

Dirk Geldof

Socioloog Universiteit Antwerpen en gemeenteraadslid Antwerpen

De twintigste verjaardag van de OCMW's is niet onopgemerkt voorbijgegaan. Terecht, want de OCMW's hebben in hun relatief korte bestaan bewezen dat zij in onze samenleving een onmisbare rol vervullen. Tijdens de afgelopen twee decennia zijn de maatschappelijke omstandigheden echter grondig veranderd. Daarom moet de werking van de OCMW's nu waar nodig bijgesteld worden, willen zij hun rol ook in de toekomst blijven waarmaken.

De geschiedenis en de maatschappelijke evoluties van de OCMW's zijn de voorbije maanden uitvoerig beschreven [1]. In dit artikel kijk ik vooruit. Ik breng acht punten ter discussie, waarover beleidsbeslissingen moeten genomen worden, willen de OCMW's hun maatschappelijke rol ook in de toekomst waarmaken.

Meer bestaansminimumtrekkers

De werklust van de OCMW's is sterk toegenomen, ondermeer omdat het aantal bestaansminimumtrekkers is gestegen [2]. Op 1 januari 1996 waren er zowat 75.000 mensen met een bestaansminimum. Dat waren er 7,4% méér dan in januari 1995 en 51,2% méér dan in januari 1990. Op het einde van de jaren '80 stagneerde het aantal bestaansminimumtrekkers. Sindsdien is dat aantal voortdurend en onrustwekkend gestegen. Méér mensen dan deze 75.000 leven van het bestaansminimum. Als we alle personen ten laste van de bestaansminimumgerechtigden (kinderen en partners) meetellen, dan komen we aan een totaal van ongeveer 113.000 mensen in gezinnen die afhankelijk zijn van het bestaansminimum. Dat is 1,3 % van alle min-65-jarigen.

De toename van het aantal financiële hulpvragers overschaduwde meer en meer de andere taken die de OCMW's uitoefenen: persoonlijke

begeleiding, rechtshulp, bedeling van warme maaltijden, bouw en exploitatie van rusthuizen, serviceflats of ziekenhuizen. De OCMW's lijken opnieuw in toenemende mate geassocieerd te worden met armenzorg of armoedebestrijding. Eén van de redenen vóór de omvorming van de Commissies voor Openbare Onderstand (COO) tot de OCMW's in 1976 was nochtans het stigma dat samenhangt met de toenmalige onderstand. Bij die omvorming en al een paar jaar eerder, bij de invoering van het bestaansminimum in 1974, was men geëvolueerd naar een recht op bijstand en maatschappelijk welzijn. Het denken in termen van 'rechten' was een hemelsbreed verschil met de caritatieve en stigmatiserende 'gunsten'-invalshoek die aan de COO's kleefde.

Naar aanleiding van het 15-jarig bestaan van de OCMW's liet toenmalig staatssecretaris voor maatschappelijke emancipatie Miet Smet een imago-onderzoek uitvoeren [3]. Liefst 97% van de Belgen bleek toen het OCMW te kennen, al kon slechts een 30% van de ondervraagden de correcte betekenis van de afkorting weergeven. Ruim één op vier Belgen was reeds op één of andere wijze met het OCMW in contact gekomen, al werd contact hierbij zeer breed geïnterpreteerd. Belangrijker was de bekendheid van de diensten. Het verhelpen van financiële proble-

men werd toen als kernpunt van de OCMW-dienstverlening gezien: zo'n 69% van de ondervraagden vermeldde dit spontaan. Op de tweede plaats kwam de bejaardenhulp naar voor (genoemd door één op vier van de ondervraagden), dan de huisvestingsrol van de OCMW's (vaak geassocieerd met de bejaardenhulp) en dan kwam de hele waaier aan andere sociale diensten. Het OCMW werd dus in de eerste plaats, maar niet uitsluitend met het financiële aspect geassocieerd.

Hoe is het imago van het OCMW ondertussen geëvolueerd, en in welke richting? De Antwerpse OCMW-voorzitter Bob Cools stelt dat "bij de omvorming tot OCMW's de prevalerende gedachte was dat de nieuwe instelling het algemeen welzijn op het oog moest hebben en niet zozeer de bijstandsgedachte. Tot en met vandaag kan iedereen met persoonlijke problemen van sociale, psychologische of medische aard bij het OCMW aankloppen. We kunnen er echter niet onderuit vast te stellen dat sedert de wet gestemd werd, de bijstand weer terug heel sterk op de voorgrond is gekomen." [4]. De vraag is of de sterkere associatie met bijstand wenselijk en noodzakelijk is. Alleszins dreigt het de bekendheid van andere vormen van dienstverlening van het OCMW naar de achtergrond te verschuiven en riskeert men dat het OCMW opnieuw meer als een 'a-reminstelling' wordt gezien, in plaats van als een lokale instelling die iedere burger haar of zijn recht op maatschappelijk welzijn moet garanderen.

De financiering van bestaansminimum weegt zwaar

De hernieuwde toename van het aantal steuntrekkers en de ongelijke spreiding ervan hebben in de jaren '90 het debat over de financiering van het bestaansminimum herhaaldelijk aangezwengeld. Met de wet-Onkelinx van 12 januari 1993 werd de federale tussenkomst voor steden met hoge aantallen bestaansminimumtrekkers verhoogd: de tussenkomst van de federale overheid steeg van 50% naar 60% in gemeenten met meer dan 500 bestaansminimumtrekkers en naar 65% in steden met meer dan 1.000 bestaansminimumtrekkers. Het was de bedoeling de financiële last van de grote OCMW's te verlichten en die OCMW's extra ruimte te bieden om cliënten beter te begeleiden in het reïntegratieproces.

De vraag is of dit de financiële ruimte voor stedelijke OCMW's voldoende heeft vergroot. Er zijn aanwijzingen dat de verhoogde toelage in de gemeenten met een minder gunstige evolutie van de sociale noden niet of niet integraal aan het OCMW is ten goede gekomen [5]. Het lijkt er veeleer op dat de toename van het aantal steuntrekkers de extra-tegemoetkoming meer dan opgeslorpt heeft, zodat de OCMW-budgetten vandaag nog steeds zwaarder belast worden (ondermeer door een gelijktijdige stijging van personeels- en werkingskosten).

Einde 1996 besliste de federale regering dat gemeenten met weinig bestaansminimumtrekkers het bedrag van het bestaansminimum voor 75% (i.p.v. 50%) ten laste zouden moeten nemen. De maatregel werd voorgesteld als een herverdelingsmaatregel: het ging om relatief welstellende gemeenten die de financiële last konden dragen. Het voorstel werd evenwel geïnterpreteerd als een besparingsmaatregel. Deze dreigde bovendien in sommige gemeenten op de bestaansminimumtrekkers zelf afgewenteld te worden door een strengere beoordeling bij de toekenning van bestaansminima. Na heel wat protest werd de maatregel ingetrokken nog voor er van enige toepassing sprake was.

Naast het bestaansminimum wegen ook de andere vormen van financiële steunverlening op het budget van de OCMW's. Het gaat om uitkeringen bovenop het bestaansminimum (huurtoelage, verwarmingstoelage, tussenkomst voor dokterskosten, voorschotten) of in de plaats van een bestaansminimum (equivalent bestaansminimum). Ten gronde is de vraag of het stelsel van het bestaansminimum (en bij uitbreiding de andere vormen van financiële steunverlening), nu het door steeds meer mensen gebruikt wordt en duidelijk zijn volwassenheid heeft bereikt, niet voor een groter deel door de federale overheid gefinancierd moet worden. Moet het niet dichter aansluiten bij het systeem van sociale zekerheid? Het lijkt verantwoord de gemeenten een deel van de kostprijs te laten dragen, om zo hun medeverantwoordelijkheid bij het beheer van het stelsel ook financieel te verankeren. Maar de financiële last zou - zeker voor de grote steden - verder beperkt moeten worden. De verhoogde federale

tussenkomst en de differentiëring die door de wet-Onkelinx werden ingevoerd moeten de volgende jaren verder uitgewerkt worden. Uit het al of niet ter beschikking stellen van het nodige geld door de federale regering zal blijken hoe zwaar armoedebestrijding voor die regering weegt.

Een mogelijk bijkomend voordeel van een groter aandeel van de federale regering in de financiering van het bestaansminimum is dat doorschuifoperaties minder wenselijk worden. Door de omstreden schorsingen van werklozen moeten volgens een (voor)studie van het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming jaarlijks minstens 2.000 (en maximum 7.000) geschorste werklozen tijdelijk een beroep doen op het OCMW [6]. Dat veroorzaakt ten dele een budgettaire doorschuifoperatie: het RVA-budget wordt door de schorsingen ontlast, maar de OCMW-budgetten worden aangesproken, aangezien een (belangrijke) minderheid van de geschorsten een beroep doet op de lokale OCMW's. Eventueel - maar dit is waarschijnlijk te optimistisch ingeschat - kan een hoger federaal aandeel in het bestaansminimum dit soort doorschuifoperaties beperken, door ze tenminste budgettair minder lonend te maken.

De hoogte van het bestaansminimum

Of het OCMW een voldoende antwoord kan bieden op financiële problemen van minderbevoelden, is mede afhankelijk van de wetgeving op het bestaansminimum. Een discussiepunt is de hoogte van het bestaansminimum. Een vergelijking met de levensminima van het Centrum voor Sociaal Beleid biedt argumenten voor een verhoging van de bedragen van het bestaansminimum. Kwalitatief onderzoek toont aan welke gevolgen het heeft voor de kwaliteit van het leven wanneer mensen iedere maand opnieuw moeten proberen de te korte eindjes aan elkaar te knopen. In vele gevallen passen de OCMW's het bestaansminimum bij door een waaier aan aanvullende steunregelingen, van verwarmingstoelagen en huurtoelagen tot dieettoelagen of eenmalige financiële tussenkomsten.

Een eventuele verhoging van de bedragen is niet uitsluitend een budgettair probleem. De verhoging ondergraaft één van de peilers van het stelsel van uitkeringen: men gaat ervan uit dat er

een spanning moet blijven bestaan tussen het bestaansminimum, de sociale zekerheidsuitkeringen en het gewaarborgd minimumloon. Die spanning moet mensen ertoe aanzetten zich niet in een uitkeringssituatie te nestelen, of moet de armoedeval of werkloosheidsval beperken. De politieke beslissing over de omvang van het budget en over het instandhouden van de verhoudingslogica tussen de verschillende uitkeringen verhinderen dat de bedragen van het bestaansminimum tot die van de sociale levensminima worden opgetrokken.

De geleidelijke invoering van manieren om bij te verdienen bovenop de uitkering heeft het debat over de hoogte van de (minima)uitkeringen ondertussen afgeleid. Er bestond reeds langer een minimale verhoging voor werklozen en bestaansminimumtrekkers die een opleiding volgden. Het stelsel van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen biedt werklozen en bestaansminimumtrekkers de mogelijkheid hun maandinkomen te verhogen met maximum zo'n 6.500 frank per maand. Ook deze maatregel valt niet éénzijdig te beoordelen. Sommigen vinden het een erkenning dat de uitkeringsbedragen inderdaad onvoldoende zijn, en klagen aan dat de verantwoordelijkheid om het inkomen aan te vullen zo verschoven wordt naar de uitkeringstrekkers zelf. Anderen vinden het positief dat mensen met een uitkering niet tot inactiviteit gedwongen worden. Weer anderen zien er een betoning van de armoedeval of werkloosheidsval in, en dus een ultieme erkenning dat bepaalde groepen definitief niet meer op de arbeidsmarkt terechtkunnen. De evolutie van de PWA's en aanverwante stelsels zal duidelijk maken welke interpretatie het meest aansluit bij de realiteit.

Het activeringsdiscours

Hiermee komen we bij de vraag naar de plaats van de OCMW's in het hele activeringsdiscours. De overgang van een 'compenserende' naar een 'activerende' verzorgingsstaat is één van de punten die het sociale debat gaan beheersen. Het centrale punt, zoals het ondermeer door de Franse socioloog Pierre Rosanvallon werd geformuleerd, is of ons stelsel van sociale zekerheid niet teveel op een passieve manier uitsluiting

(bijvoorbeeld uit de arbeidsmarkt) vergoedt en te weinig doet om actief bij te dragen tot een herintegratie van de betrokkenen.

Het concept van een activerende verzorgingsstaat kan echter op zeer onderscheiden manieren worden ingevuld. Aan het ene uiterste vinden we de bezorgdheid om de vicieuze cirkel van armoede en uitsluiting te doorbreken. Een activerend beleid wordt dan ingegeven vanuit een emanciperend perspectief: hoe de uitgeslotenen opnieuw maximaal integreren in onze samenleving en hen volwaardige kansen op maatschappelijke participatie bieden? Het garanderen van een volwaardig burgerschap voor iedereen is het vertrekpunt. Deze opvatting van een activerende verzorgingsstaat wordt echter doorkruist door een veeleer disciplinerende en controlerende logica. Aan het andere uiterste staat dan de 'voor-wat-hoort-wat'-redenering: wie van een uitkering leeft, hoort daar ook wat tegenover te stellen. Dat wil zeggen dat hij minstens een bereidheid tot integratie moet vertonen of zich moet inschrijven voor allerhande herscholingsprogramma's, als een directe herinschakeling op de arbeidsmarkt onmogelijk blijkt.

De ontwikkeling naar zo'n activerende verzorgingsstaat speelt zich bij ons veeleer onderhuids af. Met de *Weer-Werkactie* in 1989 werd de contractformule voor het eerst op een grote schaal geïntroduceerd. Via een 'wederinschakelingsproject' werd een moreel contract ondertekend tussen de werkloze en het Weer-Werkteam (dus de VDAB). Ook het begeleidingscontract voor werklozen en de PWA's of klusjesdiensten kunnen we beschouwen als vormen van activerend beleid.

De idee van wederzijdse overeenkomst vinden we bij de OCMW's ook terug bij de integratiecontracten voor jonge bestaansminimumtrekkers (tussen 18 en 25 jaar). Deze integratiecontracten werden ingevoerd in het kader van het *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving* in 1992. De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG)[7] hield hierover in maart 1996 een enquête. Op basis van gegevens van 362 OCMW's bleek dat op dat moment 55% van de jonge bestaansminimumtrekkers tussen 18 en 25 jaar een integratiecontract hadden.

In 1993, zes maanden na de invoering van het integratiecontract, ging het nog maar om 37%. De inhoudelijke invulling van de integratiecontracten had betrekking op het afmaken van studies en op bijscholing, beroepsopleiding, actiever solliciteren, begeleide tewerkstelling of het wegwerken van huisvestings-, gezondheids- of verslavingsproblemen.

Uit de VVSG-enquête bleek dat de integratiecontracten amper als sanctionerend instrument werden gebruikt: slechts 1,1% van de personen met een integratiecontract werden gesanctioneerd wegens niet-naleving. Hoewel individuele begeleiding per definitie deel uitmaakt van de sociale begeleiding, vinden vele OCMW's dat het formaliseren in een contract vooral een financiële meerwaarde kan opleveren. Als belangrijkste knelpunten kwamen naar voor: het tekort aan opleidings- en tewerkstellingsprojecten, het gebrek aan motivatie bij de hulpvrager en het gebrek aan personeel en tijd in de OCMW's om een volwaardige begeleiding te garanderen. Opmerkelijk was dat 64% van de OCMW's het niet opportuun vond om de integratiecontracten uit te breiden tot alle bestaansminimumtrekkers, slechts 23% was hiervan wel voorstander.

Het is niet steeds duidelijk door welke van de voornoemde logica's - een emanciperende of een controlerende - het integratiecontract en de andere maatregelen werden geïnspireerd. In praktijk is dat afhankelijk van de lokale invulling. Hebben we te maken met een veeleer emanciperende wenselijkheid, terwijl de werkelijkheid veeleer disciplinerend uitvalt? Al te vaak blijft de ongelijkheid tussen de 'contractanten' (uitkerings-trekker en de uitkerende instantie) te groot om van een vrije keuze voor inschakeling te spreken, zeker wanneer schorsing als een (zij het weinig gebruikte) stok achter de deur staat.

Lammertyn laat alvast een ander en positiever geluid horen over de rol en de mogelijkheden van de OCMW's. Hij stelt dat "voor de OCMW's en voor andere welzijnsvoorzieningen het waarmaken van het ideeëngoed uitgedrukt met het begrip activerende verzorgingsstaat een nieuwe uitdaging vormt. Voor een aantal onder hen is het een oproep om met meer radicaliteit verder te zetten wat ze nu reeds doen. Lang voor er van

· sociale integratiecontracten sprake was, begeleiden bepaalde OCMW's hun cliënteel reeds vanuit die integratiefilosofie. Voor andere centra kunnen deze ideeën, na twintig jaar werken, een aanleiding zijn tot bezinning. Hoe dan ook, de omschikking van een (passieve) verzorgingsstaat die via de sociale zekerheid en de bijstand alleen maar uitkeringen verstrekt naar een (actieve) verzorgingsstaat die mensen wil (re)integreren, lijkt me voor alle OCMW's een ontwikkeling te zijn waar ze meer en meer zullen moeten op inspelen. Een (re)integratiebeleid situeert zich immers op het lokale vlak en is per definitie een gepersonaliseerde aangelegenheid." [8].

Lammertyn heeft gelijk wat de uitdaging betreft, maar lijkt me te positief van inschatting. De twijfels van De Rynck bij het activeringsdiscours vormen een belangrijke waarschuwing. Het pleidooi voor activering van de verzorgingsstaat baadt volgens De Rynck in dubbelzinnigheid: "Het lijkt er op dat meer en meer diegenen die in het steeds meer fragiele vangnet van de sociale zekerheid terechtkomen, op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken voor het leveren van buurtdiensten of andere vormen van collectieve bijdragen. Voor sommigen is dit een zinvol perspectief naar nieuwe zinvolle arbeidsvormen. Anderen stellen dat de overheid de uitstoot van reguliere naar preciaire arbeidsvormen stimuleert, de activering van steuntrekkers als besparing op gewone diensten aanwendt en dat het bedrijfsleven en gefortuneerde burgers er ondertussen helemaal niet toe worden aangezet om hun deel van de verantwoordelijkheid op te nemen. Rechten noch plichten zijn in de activerende verzorgingsstaat gelijk verdeeld. Zo lijkt het er meer en meer op dat het bedrijfsleven wel nog de baten mag opstrijken van de samenleving maar zich voor het overige helemaal niet verplicht hoeft te voelen om zich te engageren in de collectieve verantwoordelijkheid." [9].

Drie bedenkingen dringen zich op bij de huidige invulling van een activerend beleid. Om te beginnen wordt integratie bijna steeds gelijkgeschakeld met integratie op de arbeidsmarkt. Een betaalde baan op de formele arbeidsmarkt blijft het ultieme criterium van maatschappelijke integratie. Dit is een heel ander beleidsuitgangs-

punt dan in Nederland, waar men er bij projecten van sociale activering van uitgaat dat niet langer iedereen aan bod kan komen op de klassieke arbeidsmarkt, zodat ook vormen van maatschappelijke integratie buiten de arbeidsmarkt worden aangemoedigd [10].

Ten tweede is er de onduidelijkheid van het raamwerk: wat verwacht de overheid nu van de uitkeringstrekkers en welk perspectief wordt hen geboden? Een activerend beleid is slechts zinvol wanneer opleidingen, herscholingen of andere integratieparcours een blijvend perspectief op een baan of een sociaal zinvolle activiteit bieden. Vandaag ontbreekt dat perspectief nog vaak. De overheid richt zich teveel op een tijdelijke activering, en dat lijkt mij 'roeren in de ketel' van de werkloosheid.

Ten derde lijkt activering gepaard te gaan met meer bureaucratie. Als je de invulling van de integratiecontracten voor jonge bestaansminimumtrekkers bekijkt, dan valt het op dat heel wat OCMW's dat veeleer administratief en bureaucratistisch aanpakken. Ieder afgesloten integratiecontract levert hen immers een hogere tegemoetkoming in het bestaansminimum op vanwege de federale overheid. In vele OCMW's beschikken de maatschappelijk assistenten bovendien niet over de tijd en (daarom) soms ook niet over de methodiek om het parcours naar een echte integratie aangepast te begeleiden. Het activeringsoptreden kan tevens de dubbele rol van de maatschappelijk werker als hulpverlener én controleur versterken. Daardoor gaan vele kansen voor een emanciperend beleid verloren en wordt de notie van een activerende verzorgingsstaat steeds meer gelijkgesteld met die van een disciplinerende verzorgingsstaat, waarbij uitgesloten individueel benaderd worden, waarbij nagekeken wordt wat hun kansen zijn en hoe groot hun bereidwilligheid is om nog op de formele arbeidsmarkt aan bod te komen. Pleidooien voor een activerende verzorgingsstaat dreigen zo tot een menselijke verpakking te verworden voor keiharde budgettaire doelstellingen.

Ze hebben zo'n honger, mijnheer...

Zowel in de OCMW's als in de bredere welzijnssector was er de voorbije twee decennia

sprake van een verregaande professionalisering. Toch volstaan meer middelen voor armoedebestrijding en de ontwikkeling van nieuwe methodieken blijkbaar niet om de behoeften op te vangen. Het toenemend aantal hulpvragers en de groeiende (aandacht voor) armoede lijkt de laatste jaren ook te resulteren in meer vrijwilligersorganisaties. Vooral vormen van directe en materiële hulpverlening springen daarbij in het oog. Het gaat om initiatieven als 'Moeders voor Moeders' in Antwerpen, soepbedelingen, vrijwilligersgroepen van het Rode Kruis, Wederzijds Hulpbeetoon, inzamelacties van supermarktketens, Voedselbanken of parochiale initiatieven. Vele van deze maaltijd- en kledingbedelingsprojecten hebben een duidelijk caritatieve inslag.

Dit staat haaks op de professionalisering in het welzijnswerk: goedmenend gaat materiële hulpverlening soms gepaard met een nieuwe patriarchale (of matriarchale) houding tegenover de 'sukkelaars van armen'. Alleen in Antwerpen zijn vandaag tientallen initiatieven bekend waar hulpbehoevenden terecht kunnen voor materiële hulp. Bovendien worden een aantal van deze initiatieven geconfronteerd met steeds langere rijen wachtenden en een steeds grotere druk op de (meestal) vrijwillige medewerkers, wat zich enkele malen vertaalde in agressie van de gebruikers.

Er dringt zich een bezinning op over de wijze waarop de geprofessionaliseerde hulpverlening met materiële hulp omgaat. Gaat het bij dit alles om een indicator van toenemende nood? Wijst het op een te laag uitkeringsbedrag? Op niet-gebruik van bijstands- of andere uitkeringen? Is dit de keerzijde van professionalisering in de welzijnzorg, omdat die in een aantal gevallen tot een drempelverhoging leidde en is dat zo bij de OCMW's? Is het de onvoorwaardelijkheid die de materiële hulp tot een hernieuwde groei brengt? Wijst dit op perverse effecten van activerend beleid? In welke mate voelen de OCMW's de druk om zelf meer materiële hulp te gaan verstrekken? Het is vandaag onmogelijk om een antwoord te geven op deze vragen en hypothesen, maar de groeiende omvang van het fenomeen noodzaakt tot een bezinning over oorzaken en gevolgen, voor de armen zelf en voor de organisatie van het welzijnswerk.

Het SIF-fende OCMW

Hoe langer de OCMW's bestaan, hoe centraler de armoedefondsen in het verhaal komen te staan. Kijken we terug, dan zien we ondermeer het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn, de fondsen Lenssens en Vanden Bossche en natuurlijk het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen, beter gekend als VFIK. Voor de volgende jaren zijn deze vervangen door het Sociaal Impulsfonds, het paradepaardje van het Vlaamse sociale beleid. Dit Sociaal Impulsfonds - SIF voor de vrienden - kan een belangrijke vooruitgang betekenen in het Vlaamse (stedelijke) armoedebeleid. De impact is voor al de OCMW's merkbaar, bijvoorbeeld door het opgaan van het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn in het SIF. Het werken met beleidsovereenkomsten en resultaatsverbintenissen zorgt echter - meer dan de vroegere armoedeprogramma's - voor veranderende verhoudingen tussen het gemeente- of stadsbestuur, het OCMW-bestuur en de particuliere welzijnssector. 'Geïntegreerd' werken, alle betrokken actoren moeten streven naar 'partnerschap'; de nieuwe slagwoorden klinken door in alle gemeenten.

Die evolutie actualiseert de vraag naar de plaats van het OCMW in het lokale welzijnslandschap. Met de armoedefondsen sinds 1989 groeide een stuk gedecentraliseerd beleid inzake armoedebestrijding: de uitvoering verloopt via de lokale besturen, maar met een aanzienlijke controle van het Vlaamse niveau. Zo voltrekt zich een paradoxale ontwikkeling, die men zou kunnen omschrijven als 'een van bovenuit opgelegde verandering van onderop'. Een belangrijk deel van de veranderingen in armoedebestrijding gebeuren op het lokale vlak, maar dit proces wordt uitgelokt en gestuurd door het Vlaamse beleidskader en door de middenstromen van de armoedefondsen. Het OCMW moet hier opnieuw zijn positie zoeken: de vanzelfsprekendheid dat de verantwoordelijkheid voor het sociale beleid in de eerste plaats bij het OCMW lag, is doorbroken. De rol van de gemeente is groter geworden, en zeker de particuliere welzijnssector heeft aan belang (en deskundigheid) gewonnen. Zal het OCMW zich meer dan vroeger op een coördinatie van het lokale welzijnsveld moeten toeleunen?

De vraag stelt zich welke taken het OCMW dan zelf opneemt, en welke ze uitbesteedt aan particuliere organisaties. Deze keuzes zullen alleszins een weerslag hebben op het imago: bijstandsverlening blijft immers onlosmakelijk aan de OCMW's verbonden.

NPC in 't OCMW?

Een randelement vormt de recente discussie rond de door de enen verguisde, door de anderen opgehemelde Nieuwe Politieke Cultuur (NPC). Hiermee wordt op lokaal vlak ook de discussie heropend naar de doorzichtigheid van de OCMW-werking en naar de democratische controle hierop. De voorbije jaren werden verschillende maatregelen genomen om beide te verbeteren. Denk maar aan de verplichting tot het opmaken van beleidsplannen en de voorstelling ervan bij de jaarlijkse begrotingsbespreking in de gemeenteraad. Toch rijst de vraag waarom alle vergaderingen van de OCMW-raad achter gesloten deuren moeten plaatsvinden en waarom de zwijgplicht nog steeds door velen toegepast wordt op bijna alle beslissingen, ook diegene die niets met persoonlijke dossiers te maken hebben. Een laatste vraag betreft dan de wenselijkheid van een rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raad.

Wat de openbaarheid betreft, gaat het vanzelfsprekend niet om de persoonlijke dossiers. Voor zulke dossiers is vergaderen achter gesloten deuren en discretieplicht vanzelfsprekend, zoals dat ook geldt bij gemeenteraads- en commissiezittingen. Maar een belangrijk deel van de OCMW-besluitvorming, zeker in steden, betreft niet-persoonsgebonden beslissingen. We denken hierbij aan het beheer van de tientallen instellingen in de stedelijke OCMW's (vooral ziekenhuizen en rusthuizen), aan het bespreken van algemene steunnormen, aan de houding tegenover uitgeprocedeerde asielzoekers. Verdient het OCMW-beleid of het lokale armoedebeleid geen publiek debat?

De rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raad gaat een stap verder. Gezien de budgetten van (sommige van) de OCMW's en de omvang van hun taak, is de vraag of een getrappt kiesstelsel via de gemeenteraad nog wel wenselijk blijft. Omwille van het maatschappelijk belang

van de opties die in de OCMW's genomen worden, lijkt een rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raden meer democratisch. Bovendien zou daarmee het sociale beleid centraler komen te staan in het (lokale) politieke debat. De huidige werking achter gesloten deuren versterkt het technocratische karakter van de OCMW-besluitvorming én het consensuskarakter van de beslissingen, maar maakt deze niet doorzichtiger. Het bevordert evenmin een open participatie van welzijns- en armenorganisaties in de OCMW-besluitvorming.

Waar wenkt een wervend sociaal perspectief?

Een wervend beleidsperspectief ontbreekt, stelt Luc Notredame: de uitbanning van de armoede is niet voor de nabije toekomst [11]. En is juist dit nu niet het grootste probleem? De economische herstructurering op wereldschaal - noem het dan modieus de globalisering - plaatst de westerse welvaartsstaten voor een herstructureeringsuitdaging die ongezien is sinds de tweede wereldoorlog. Wie biedt er een wervend perspectief voor al diegenen wier maatschappelijke positie bedreigd is in de hedendaagse risicosamenleving, om een term van de Duitse socioloog Ulrich Beck te gebruiken? Wie slaagt erin om herverdeling van arbeid en inkomen een grotere prioriteit te geven op de politieke agenda, en om ze daarvoor een groter draagvlak te geven?

Het antwoord op deze vragen kan niet van de OCMW's komen. De OCMW's vangen op en proberen opnieuw te integreren, maar zonder een sociaal perspectief blijft dit vechten tegen de bierkaai. Weliswaar professioneler dan 20 jaar terug, met meer mensen en middelen, maar vooral, met veel grotere behoefte. De wervende kracht van het *Algemeen Verslag over de Armoede* als aanzet voor een maatschappelijk draagvlak voor een meer doorgedreven armoedebestrijding, lijkt af te brokkelen. De maatschappelijke agenda wordt alweer door andere thema's bepaald. De politieke keuzen vandaag zullen uitmaken of dat wervend perspectief aanwezig is wanneer in 2002 de OCMW's hun 25ste verjaardag vieren. Wanneer men ondertussen het sociale beleid zelf niet verder activeert, dreigen we in 2002 opnieuw de verjaardag te vieren van

een onmisbare instelling, die helaas een te groot succes kent.

[1] Twee decennia geleden vormde de wet van 8 juli 1976 de Commissies voor Openbare Onderstand (COO's) om tot de huidige OCMW's. Het duurde echter tot april 1977 voor de OCMW-raden ook effectief werden geïnstalleerd. De eerste vieringen van het twintigjarig bestaan gingen door in 1996 en begin dit jaar kwamen de laatste aan bod (waaronder het colloquium van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel op 12 maart 1997).

In de loop van die periode werden de geschiedenis en maatschappelijke evoluties van de OCMW's uitvoerig beschreven. Zie o.m. Lammertyn, F. (1996), Twintig jaar OCMW. In: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., *Armoede en sociale Uitsluiting, Jaarboek 1996*. Acco, Leuven, blz.187-208.

Cools, B. (1996), *Arm (in de) stad. Medico-sociale uitdagingen voor het OCMW*. Antwerpen, 53 blzn.

Notredame, L. (1997), Geen tirade, maar een feestrede voor de jarige en verdienstelijke OCMW-triade. In: *Alert*, jg.23, nr.2.

Van het colloquium 'Twintig jaar OCMW' van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 12 maart 1997 verscheen deze zomer een verslagboek.

[2] Gebaseerd op Vranken, J., Geldof, D. en Van Menxel, G. (1996), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1996*. Acco, Leuven, blz.56-66 en 303-309.

Zie ook Andries, M. (1997), Het bestaansminimum: feiten, ontwikkelingen en tendensen. In: *Welzijnszids*, Kluwer (te verschijnen).

[3] *OCMW-onderzoek naar het imago bij het grote publiek en bij cliënten*. Be-

leidsdenkdag 'OCMW: wij nemen uw rechten ter harte'. Brussel, 7 mei 1991, 34 blz.

[4] Cools, B. (1996) *Arm (in de) stad. Medico-sociale uitdagingen voor het OCMW*. Antwerpen, blz.14.

[5] Koning Boudewijnstichting. (1996), *Evaluatie van aspecten van het urgentieprogramma in de grote steden*. Studie uitgevoerd in opdracht van Jan Peeters, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie. Brussel, blz.250.

[6] De Witte, H., Nicaise, I., Holderbeke, F., (1996), Waar bleven de geschorsten? Een kritische vergelijking van de RVA-nota en de VBSG-studie over de relatie tussen schorsingen en BM-aanvragen. In: *Nieuwsbrief van het steunpunt WAV*, jg.6, nr.4, blz.153-161.

[7] Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (1996), *Jonge bestaansminimumtrekkers met een OCMW-integratiecontract: Cijfers en vaststellingen. Onderzoek bij alle OCMW's uitgevoerd door de Afdeling "Maatschappelijk Welzijn" van de WSG - 1996 - persnota*. Brussel.

[8] Lammertyn, F. (1996), Twintig jaar OCMW. In: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxels, G., *Armoede en sociale Uitsluiting, Jaarboek 1996*. Acco, Leuven, blz.205-206.

[9] De Rynck, F. (1996), Het sociaal impulsfonds: decentralisatie dubbelzijdig bekeken. In: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., *Armoede en sociale Uitsluiting, Jaarboek 1996*. Acco, Leuven, blz.225.

[10] Een boeiend overzicht van de lokale experimenten rond sociale activering (of Melkert 3) is verschenen in een themanummer van het *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, jg.19, nr.3/4.

[11] Notredame, L. (1997), Geen tirade, maar een feestrede voor de jarige en verdienstelijke OCMW-triade. In: *Alert*, jg.23, nr.2.