

Het OCMW binnen de gemeente

Taken en bestedingen

Hans TORMANS

promotor :

Prof. dr. Annemarie DRAYE

Voorwoord

Deze eindverhandeling vormt het sluitstuk van mijn opleiding tot Handelsingenieur (major Technologie) aan de Universiteit Hasselt/Limburgs Universitair Centrum te Diepenbeek. Dit werk sluit een periode af die velen bestempelen als de mooiste tijd van je leven. Hopelijk vormt dit punt eveneens de start van een mooie en succesvolle carrière.

Aan een eindverhandeling werk je uiteraard niet alleen. Daarom zou ik van deze gelegenheid gebruik willen maken om iedereen te bedanken die rechtstreeks of onrechtstreeks heeft meegewerkt aan deze thesis.

In de eerste plaats richt ik me tot het onderwijzend en ondersteunend personeel van de Universiteit Hasselt. Zij boden ons gedurende vijf fijne jaren een degelijke opleiding, boordevol nuttige en leerrijke ervaringen die ons ongetwijfeld nog vaak van pas zullen komen.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn promotor, prof. dr. Annemarie Draye. Ik dank haar in het bijzonder voor haar advies, tijd, geduld en ondersteunende kritiek bij de totstandkoming van dit werk.

Daarnaast wens ik iedereen te bedanken die door middel van opbouwende commentaren en interessante visies bijgedragen heeft tot deze thesis. Ik denk hierbij in het bijzonder aan mevr. Maria Bosmans (OCMW Heist-op-den-Berg), dhr. Johan Colsoel (OCMW rusthuis-RVT Maaseik), dhr. Frans Ieven (OCMW Lommel), dhr. Boudewijn Derkoningen (OCMW Maaseik), dhr. Marc Tormans, Davy Vanacken, Thomas Geelen en Tineke Vermonden.

Ten slotte, maar daarom zeker niet minder, wil ik ook mijn ouders bedanken omdat ze me de kans boden de uitdaging van een universitaire studie aan te gaan en omdat ze me gedurende de afgelopen vijf jaren altijd moreel en financieel gesteund hebben.

Hans Tormans

Diepenbeek, mei 2007

Samenvatting

Dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een enorm belangrijke rol spelen in onze hedendaagse samenleving is een absolute zekerheid. Zonder de OCMW's zouden veel mensen het nog moeilijker hebben om het hoofd boven water te houden dan nu soms al het geval is. Het OCMW heeft als kernopdracht *iedereen* de mogelijkheid te bieden om een menswaardig bestaan te leiden (cfr. art. 1 van de organieke OCMW-wet¹). Een van de grootste moeilijkheden van deze nobele doelstelling is dat de problemen die mensen in hun dagelijks leven ervaren enorm verscheiden zijn. Aangezien het OCMW elk van de noodleidende individuen wil bijstaan, neemt haar takenpakket erg grote proporties aan. Meer nog, het takenpakket breidt nog jaar na jaar uit.

Het bepalen welke uitdagingen de OCMW's dienen aan te gaan is één aspect. Een minstens even belangrijke kwestie is de manier waarop ze gerealiseerd (lees: gefinancierd) moeten worden. Vandaar de centrale onderzoeksvraag van deze thesis: **"Welke zijn de taken van het OCMW binnen een gemeente en op welke manier worden deze gefinancierd?"** Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie en een bevraging van bevoorrechte getuigen trachten we op deze vraag een antwoord te formuleren en gaan we na op welke manier recente wetswijzigingen worden geïmplementeerd.

"De opdracht van het OCMW bestaat er thans in om aan elke persoon die er behoefte aan heeft en ongeacht zijn vermogenstoestand, diensten of hulp te verstrekken of te doen verstrekken op sociaal, op sociaal-medisch en op medisch gebied." (Mast e.a., 2006:623) Om tot een organisatie te komen die dit kan bewerkstelligen, is er een lange weg afgelegd. We bekijken hoe de hedendaagse OCMW's uit hun illustere voorgangers (meerbepaald de Tafels van de Heilige Geest, de Burelen van Weldadigheid, de Commissies der Burgerlijke Godshuizen en de Commissie van Openbare Onderstand) zijn ontsproten. We stellen vast dat de OCMW's zich sinds hun oprichting in 1976 voortdurend hebben aangepast aan de maatschappelijke evoluties en dat dit ook in de toekomst zal moeten blijven gebeuren.

De werking van de OCMW's wordt hoofdzakelijk geregeld door de organieke OCMW-wet van 14 juli 1976. Deze tekst werd in de loop der jaren vele malen bewerkt en gewijzigd. Veel recente en ingrijpende aanpassingen zijn het rechtstreekse gevolg van het nieuwe Gemeentedecreet² en het OCMW-decreet³. Het belangrijkste opzet voor de invoering van het Gemeentedecreet was het vergroten van de autonomie voor de lokale besturen. Het OCMW-decreet vloeit hieruit eigenlijk rechtstreeks voort. Het doel ervan is namelijk om de bestuurlijke organisatie van het OCMW (de

¹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 (B.S. 5.8.1976, err., B.S. 26.11.1976)

Art. 1 Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

² Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S. 31.8.2005)

³ Decreet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 7 juli 2006 (B.S. 31.8.2006)

Raad voor Maatschappelijk Welzijn, het Vast Bureau en de diverse diensten) af te stemmen op de bepalingen uit het nieuwe Gemeentedecreet. De opvallendste nieuwigheid uit deze nieuwe regelgeving is dat de OCMW-voorzitter in de toekomst deel zal uitmaken van het schepencollege. De verregaande verstrengeling van gemeente en OCMW die hiermee gepaard gaat, vormt echter een punt van discussie.

Aangezien het takenpakket van het OCMW dusdanig uitgebreid is, dringt een inventarisatie zich op. Er zijn verschillende mogelijkheden om de opdrachten af te bakenen. We trachten de taken in te delen naar de wet, naar de werkzaamheden en naar de actiemiddelen. Vervolgens gaan we dieper in op die opdrachten die als dé kerntaken van de hedendaagse OCMW's worden beschouwd, waarbij we een onderscheid maken tussen puur materiële en alternatieve, eerder maatschappelijke dienstverlening. Het is niet zinvol om af te dwingen dat in elke gemeente dezelfde dienstverlening wordt aangeboden. Het is belangrijk een sociaal beleid te voeren dat afgestemd is op de noden van de lokale bevolking. Het leidt geen twijfel dat het Antwerpse OCMW andere accenten dient te leggen dan dat van Herstappe of dat van Knokke. Het wettelijk kader biedt een waaier aan taken, waaruit de lokale OCMW-besturen de meest nuttige en relevante dient te selecteren.

Het OCMW wordt georganiseerd op gemeentelijk niveau. Dit betekent echter niet dat het OCMW als een gemeentelijke instelling kan worden gezien. Het is een orgaan dat in principe los staat van de gemeenteraad. De praktijk wijst echter uit dat de maatschappelijke dienstverlening vrijwel overal in de gemeentestructuur werd geïntegreerd. Dit is het logische gevolg van het feit dat OCMW en gemeente op eenzelfde werkterrein opereren. "Deze verbondenheid komt tot uiting in [...] een nauwe betrokkenheid van de gemeente bij de verkiezing en de samenstelling van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, bij de werking van deze raad, op het gebied van het personeel, het beheer en de financiering van het OCMW en in het toezicht op de handelingen van het OCMW" (Dujardin e.a., 2006:471). Het is dus belangrijk dat het bestuur van de gemeente en dat van het OCMW op een vlotte manier samenwerken en communiceren. Desalniettemin kunnen we niet ontkennen dat er regelmatig spanningen ontstaan tussen deze twee lokale besturen. De belangrijkste voedingsbodems hiervoor zijn de onderwaardering van het OCMW, de inperking van zijn autonomie, het bestuurlijk toezicht van de gemeente op het OCMW, de onderlinge taakverdeling en de aanvulling van de financiële middelen van het OCMW bij een deficit. We noteren echter dat veel van deze problemen vermeden kunnen worden door van in het begin duidelijke en degelijke afspraken te maken.

Ten slotte rijst de vraag hoe de werking en de uitvoering van de verschillende taken van de OCMW's gefinancierd moeten worden. Voor een gedeelte (44,2%) zijn de Vlaamse OCMW's zelfvoorzienend. Voor het resterende deel moeten ze beroep doen op allerlei tegemoetkomingen van hogere overheden en op een bijdrage vanuit de gemeente. Sinds 2003

hanteren de OCMW's een nieuw systeem van boekhouden (de NOB), dat afgestemd is op de algemene boekhoudregels en grondig verschilt van dat van de gemeente. Deze vernieuwing maakt het gemakkelijker om de financiële toestand van de verschillende OCMW's te evalueren. Uit een financiële analyse van de Vlaamse OCMW's blijkt dat gemiddeld 76% van de werkingskosten gedekt worden door de werkingsopbrengsten. Voor het resterende deel zal men de gemeente, het eigen kapitaal of één of andere kredietvorm moeten aanspreken. Opvallend is dat het overgrote deel van de middelen (40,8%) uitgaat naar de bejaardenzorg. De Vlaamse OCMW's leiden gemiddeld een gewoon verlies van 102 EUR per inwoner. De diverse financiële ratio's geven aan dat de OCMW's (zij het soms nipt) gezond zijn. De kleinere OCMW's (< 15.000 inwoners) staan er op financieel gebied wel beter voor dan hun grotere broers (> 50.000 inwoners).

Inhoudstafel

Voorwoord	I
Samenvatting	II
Inhoudstafel	V
Lijst van figuren	VIII
Lijst van tabellen	VIII
Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling	1
1.1 PRAKTIJKPROBLEEM.....	1
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	2
1.3 DEELVRAGEN	2
Hoofdstuk 2: Onderzoeksontwerp	5
2.1 LITERATUURSTUDIE.....	5
2.2 DIEPTE-INTERVIEWS.....	6
Hoofdstuk 3: Geschiedenis en situering	7
3.1 13 ^{DE} EEUW – 18 ^{DE} EEUW	7
3.2 1789 - 1925	8
3.3 1925 - HEDEN	8
3.4 ONDERSCHIED TUSSEN DE C.O.O. EN HET OCMW	9
3.5 MAATSCHAPPELIJKE EVOLUTIES SINDE DE OPRICHTING VAN DE OCMW'S	10
3.6 SOCIALE ZEKERHEID.....	11
3.7 BEVOEGDHEIDSVERDELING NA DE STAATSHERVORMING	11
Hoofdstuk 4: Situering van het OCMW binnen de gemeente	13
4.1 SITUERING BINNEN HET WELZIJNSVELD: WELZIJNSZORG EN WELZIJNSBELEID	13
4.2 SITUERING BINNEN DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE	13
4.2.1 De organieke OCMW-wet van 1976	14
4.2.2 Recente wijzigingen in de wetgeving.....	14
a) Gemeentedecreet	15
b) OCMW-mini-decreet	16
c) Pro's en contra's	17
4.2.3 Bestuursorganen	19
a) Raad voor Maatschappelijk Welzijn.....	19
b) OCMW-voorzitter	20
c) Vast Bureau	21
d) Bijzondere Comités	22
4.2.4 Personeelsstructuur	22
a) Secretaris.....	22
b) Ontvanger	23
c) Maatschappelijk werker en sociale dienst.....	23
4.2.5 Specifieke diensten en voorzieningen.....	23
4.2.6 Piramidale en hiërarchische structuur	25

Hoofdstuk 5: Opdrachten van het OCMW	27
5.1 ALGEMEEN	27
5.1.1 Situering	27
5.1.2 Steunverlenend OCMW	28
5.2 INDELING NAAR DE WET	29
5.2.1 Algemeen	29
5.2.2 Tweeledigheid	31
5.3 INDELING NAAR WERKZAAMHEDEN	32
5.4 INDELING NAAR ACTIEMIDDELEN	32
5.5 BESPREKING VAN DE (KERN)TAKEN	34
5.5.1 Materiële hulp	34
a) Leefloon	35
b) Vervangende en/of aanvullende steun	37
c) Terugvorderbare voorschotten	37
d) Overige financiële dienstverlening	38
5.5.2 Maatschappelijke dienstverlening	38
a) Recht op activering	38
b) Informatie, rechtshulp en administratieve bijstand	41
c) Dienstverlening van geneeskundige en residentiële aard	41
d) Huisvesting	44
e) Schuldbemiddeling	44
f) Sociale integratie en participatiebeleid	46
g) Voorziening van elektriciteit, gas en water	48
h) Onthaal en integratie	49
i) Psychosociale, morele of opvoedende begeleiding	51
j) Strijd tegen digitale uitsluiting	52
Hoofdstuk 6: Relatie OCMW-gemeente	54
6.1 LOKALE OVERHEID	54
6.2 STATUS OCMW	55
6.2.1 Niet-communale benadering	55
6.2.2 Communale benadering	55
6.2.3 Rechtspraak	56
6.2.4 Conclusie	57
6.3 HET COLLEGE ALS TOEZICHTHOUDEND ORGAAN	57
6.3.1 Kennisgeving van de besluiten	58
6.3.2 Beroep	58
6.3.3 Schorsing	58
6.3.4 Adviesbevoegdheid	59
6.4 COMMUNICATIE TUSSEN OCMW EN GEMEENTE	59
6.4.1 Overlegcomité	59
6.4.2 Beleidsplan	60
6.4.3 Bestuursakkoord	62
6.5 HET SOCIAAL HUIS	62
6.6 SPANNINGSVELDEN	64

Hoofdstuk 7: Financiën van het OCMW	67
7.1 SITUERING.....	67
7.2 NIEUWE OCMW-BOEKHOUDING (NOB)	68
7.2.1 Voorgeschiedenis.....	68
7.2.2 De NOB en de nieuwe beleidsinstrumenten.....	70
a) <i>Nieuwe beleidscultuur</i>	70
b) <i>Vernieuwingen in de administratieve organisatie</i>	71
c) <i>Vernieuwingen inzake financieel beheer</i>	71
d) <i>Vernieuwingen inzake administratief toezicht</i>	72
e) <i>Pro's en contra's</i>	72
7.2.3 Technische werkwijze van de NOB.....	73
a) <i>Meerjarenplan</i>	73
b) <i>Het budget</i>	73
c) <i>De boekhouding</i>	74
d) <i>De audit</i>	74
7.3 FINANCIËLE ANALYSE VAN DE VLAAMSE OCMW'S.....	74
7.3.1 Herkomst van middelen	75
7.3.2 Uitgaven	76
7.3.3 Activiteitencentra.....	77
7.3.4 Financiële toestand	78
7.3.5 Vermogensverrichtingen	79
Hoofdstuk 8: Conclusies.....	82
Bibliografie	85
Bijlagen	91

Lijst van figuren

Figuur 1: Organisatie management (De Clerck e.a., 1999a)	26
Figuur 2: Bestuursgericht organogram van een 'groot' OCMW (De Clerck e.a., 1999b)	26
Figuur 3: Evolutie van het aantal asielaanvragen in België (Federale overheid, 2007)	51
Figuur 4: Het lokale beleidsnetwerk (Notredame in Vranken e.a., 1998)	54
Figuur 5: Herkomst van de middelen (Dexia, 2006b)	75
Figuur 6: Belangrijkste kosten (Dexia, 2006b)	76
Figuur 7: Bijdrage van activiteitencentra in de kosten (Dexia, 2006b)	78
Figuur 8: Balansstructuur (Dexia, 2006a)	79

Lijst van tabellen

Tabel 1: De stappen in een overheidsopdracht (Verbeken, 2007)	19
Tabel 2: Evolutie van het bestaansminimum in de periode 1986 – 2002	36
Tabel 3: Toezichtbevoegdheden op de verschillende niveaus (Ysebaert e.a., 2006)	58

Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

1.1 Praktijkprobleem

Asielzoekers en vreemdelingen bijstaan, financiële hulp bieden waar nodig, opleiding en tewerkstelling verzorgen, psychologische hulp aanreiken, senioren een waardig bestaan bieden, aan schuldbemiddeling doen... Dit is slechts een kleine greep uit het ruime takenpakket van een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, kortweg OCMW. Het OCMW vormt dan ook een belangrijke hoeksteen van het sociale zekerheidsstelsel zoals we dat in België kennen.

Om tot deze unieke en tevens elementaire positie te komen, hebben de OCMW's reeds een lange weg afgelegd. Het is niet zonder slag of stoot dat ze hun voorgangers, de Commissies van Openbare Onderstand, in de vergetelheid hebben gesteld. Waar de C.O.O.'s werkten vanuit een in de liefdadigheidssfeer gedrenkte aanpak, maakte deze vanaf de intrede van de OCMW's (in 1976) plaats voor een meer objectieve, rechtlijnige en professionele aanpak. "Met hun innige verstrengeling tussen het recht op maatschappelijke dienstverlening en het recht op een menswaardig bestaan zijn ze er langzaam maar zeker in geslaagd om een nieuwe kijk op welzijn en op armoede en armoedebestrijding ingang te doen vinden. Denken over armoede vertrekt nu meer en duidelijker vanuit een benadering en analyse dat armoede een vorm van uitsluiting is en dat iedereen toegang moet krijgen tot de fundamentele sociale grondrechten. Recht op een menswaardig leven betekent recht op werk [...], recht op onderwijs, op cultuur, op energie, op een degelijke en betaalbare woning, op gezondheidszorg, ... op participatie. OCMW's zijn daarmee uitgegroeid tot de motor van maatschappelijk welzijn en sociale actie op het lokale vlak." (Van Geertsom, 2007:9)

Op die manier is de sociale dienstverlening in België op een lovenswaardig niveau gebracht. Maar ook hier geldt zeker de stelling 'stilstaan is achteruitgaan'. Indien we niet blijven streven naar continue verbeteringen (continuous improvement, ook wel Kaizen) en vooral naar een stabiel, volgehouden beleid, zal ons mooie sociale zekerheidsstelsel verwateren en op termijn ten onder gaan. Meer inspraak voor de gebruikers (empowerment), meer openheid, meer nadruk op preventie, actief noodlijdenden en hulpbehoevenden opsporen, efficiëntere uitwisseling van informatie en vlottere communicatie, een duidelijke positionering ten opzichte van de gemeente en een gerichte financiële rapportering met het oog op beleidsmaatregelen zijn maar enkele van de vele gebieden waarop in een recent verleden al heel wat gerealiseerd werd, maar waaraan zeker ook in de toekomst nog stevig gesleuteld zal moeten worden.

Om deze doelstellingen te bereiken, zijn uiteraard enorm veel middelen nodig. Om al zijn taken naar behoren te vervullen, krijgt ieder OCMW naast de middelen die het zelf genereert uit zijn dagelijkse activiteiten, fondsen ter beschikking gesteld van de hogere overheden. Het is dan wel

het primaire doel van een OCMW om een zo hoog mogelijke 'social profit' te halen, toch mag men het 'financial profit' niet uit het oog verliezen. Net daar wringt vaak het schoentje. De werkmiddelen die een OCMW van de diverse hogere overheden ontvangt, volstaan in principe om een degelijke dagelijkse werking en dienstverlening te garanderen. Het blijkt echter dat vele OCMW's regelmatig met een deficit te kampen hebben en dus bij de gemeente moeten aankloppen om dit tekort aan te zuiveren. Volgens Dexia (2006b) bedraagt deze gemeentelijke bijdrage jaarlijks gemiddeld 84 EUR per inwoner. Voor een middelgrote gemeente (30.000 inwoners) komt dit neer op een transfer van 2.520.000 EUR, wat toch een aanzienlijke hap (gemiddeld 10%) uit het gemeentebudget is. Het is vanuit die optiek dan ook zinvol om de Vlaamse OCMW's eens aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit werk luidt als volgt:

"Welke zijn de taken van het OCMW binnen een gemeente en op welke manier worden deze gefinancierd?"

1.3 Deelvragen

Om een duidelijke structuur aan te brengen in deze tekst, hebben we de centrale onderzoeksvraag opgesplitst in vijf deelvragen. Het is de bedoeling om aan de hand van deze onderwerpen het kader te schetsen waarin de centrale onderzoeksvraag past. We formuleren hieronder beknopt de verschillende deelvragen.

Er is reeds een zeer lange weg afgelegd om te komen tot het sociale zekerheidsstelsel zoals wij dat vandaag in België kennen. Ook anno 2007 zijn begrippen als 'welzijn', 'sociale ongelijkheid', 'armoede' en 'integratie' nog zeer gevoelig aan veranderingen in betekenis en invulling (cfr. Mostinckx, 2005), veelal onder invloed van allerhande maatschappelijke (r)evoluties. Binnen dit landschap van steun en solidariteit heeft ook het OCMW als instelling al menige metamorfose ondergaan. Maar ook vóór de oprichting van de OCMW's in 1976 bestonden er instellingen en organisaties die de belangen van de minderbedeelden in onze samenleving behartigden. Om goed te begrijpen waar we met het huidige OCMW staan en waar we in de toekomst naartoe trachten te gaan, is het van groot belang om de achtergrond en de geschiedenis van de centra te doorgronden. Vandaar de deelvraag: "In welke historische context passen de OCMW's zoals we die vandaag kennen?"

Vooraleer we kunnen overgaan tot een analyse van de taken en de bestedingen, moeten we een duidelijk beeld hebben van de werking van het OCMW. Aangezien het OCMW een overheidsinstelling betreft, is zijn werking en organisatie bij wet vastgelegd. De wet, waarvan

sprake, is de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976⁴, die overigens als rode draad door dit werk zal lopen. Bovendien is er met de recente invoering van het nieuwe Gemeentedecreet⁵ en het eerste (mini-)OCMW-decreet⁶ heel wat veranderd aan de organisatie van de OCMW's. We gaan in dit werk na wat de belangrijkste consequenties van deze veranderingen zijn en hoe men deze in de praktijk ervaart. Hieruit ontspruit de tweede deelvraag: "Hoe zijn de Vlaamse OCMW's georganiseerd en welke wijzigingen werden recent doorgevoerd?"

Nadat we het kader geschetst hebben, kunnen we aan één van de kernvragen van dit werk beginnen. "[De Vlaamse] OCMW's laten zich vertalen in cijfers die veel zeggen over hun activiteiten en op zich behoorlijk indrukwekkend zijn: 308 OCMW's met bijna 65.000 personeelsleden en 3.060 raadsleden, 241 rusthuizen met 25.000 bewoners, 6.200 woongelegenheden in serviceflats, 130 lokale dienstencentra met jaarlijks 60.000 bezoekers, 107 diensten voor gezinszorg, 25 dagverzorgingscentra, 42 centra voor kort verblijf, 264 poetsdiensten, 150 klusjesdiensten, 60 initiatieven in de kinderopvang die 10.000 kinderen bereiken,... [...] De Vlaamse OCMW's verschaffen 22.000 mensen een leefloon; ze geven financiële steun aan 12.500 asielzoekers en vangen 5.000 asielzoekers op in een lokaal opvanginitiatief. Zo'n 4.500 mensen worden door de Vlaamse OCMW's geactiveerd in een vorm van sociale tewerkstelling. Bijna elk OCMW heeft een dienst schuldbemiddeling." (Van Schuylenberg, 2007:11) Het is duidelijk dat het OCMW een zeer ruim takenpakket in te vullen heeft. Hieruit volgt de derde deelvraag: "Welke zijn de (kern)opdrachten waarvoor de Vlaamse OCMW's geplaatst worden?"

In een volgend deel gaan we dieper in op de positionering van het OCMW ten opzichte van de gemeente. We vragen ons af welke plaats een OCMW in onze samenleving inneemt, in hoeverre het een onafhankelijk orgaan is en of het al dan niet een gemeentelijke dan wel een staatsinstelling betreft. We bekijken op welke manier de gemeente en de andere overheden toezicht uitoefenen op de centra en gaan na of hierbij spanningen optreden. Een laatste, zeker niet onbelangrijk aspect in deze is de manier waarop de communicatie tussen gemeente en OCMW verloopt. Samengevat komen we tot volgende deelvraag: "Hoe verhoudt het OCMW zich ten opzichte van de gemeente en het gemeentebestuur?"

"Alle Vlaamse OCMW's samen draaien jaarlijks een exploitatiebudget van 2,9 miljard [EUR]. Dit is 483 [EUR] per inwoner. De gemiddelde gemeentelijke toelage aan de OCMW's steeg de afgelopen jaren van 7% tot 10% van het jaarbudget van de gemeente." (Van Schuylenbergh, 2007:11) Aangezien een OCMW een openbare instelling is, wordt zijn werking deels gefinancierd met belastinggeld. Het feit dat een OCMW zich niet in een profit-sector bevindt, neemt echter niet weg

⁴ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 (B.S. 5.8.1976, err., B.S. 26.11.1976)

⁵ Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S. 31.8.2005)

⁶ Decreet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 7 juli 2006 (B.S. 31.8.2006)

dat men moet streven naar een rendabele instelling. Het is dan ook zeker nuttig om de Vlaamse OCMW's (op gemiddelde basis) aan een financiële analyse te onderwerpen. Voor we dat kunnen doen, moeten we er ons van vergewissen dat er sinds enkele jaren een nieuwe OCMW-beleidsvoering van kracht is. We zullen dan ook de belangrijkste elementen van de NOB bondig bespreken. De vijfde deelvraag luidt: "Op welke manier wordt de werking van de Vlaamse OCMW's gefinancierd en wat is de financiële toestand van de OCMW's op dit moment?"

Hoofdstuk 2: Onderzoeksontwerp

2.1 Literatuurstudie

Om de taken en de bestedingen van het OCMW binnen een gemeente te bestuderen, hebben we het onderzoek in twee fases laten verlopen. In eerste instantie hebben we de wetenschappelijke en vakliteratuur die rond deze instelling en haar werknemers verschijnt, grondig geanalyseerd. Het doel hiervan was om een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te schetsen van het reilen en zeilen binnen de OCMW's van gisteren, vandaag en morgen. Ook werden regelmatig gevalstudies in diverse Vlaamse gemeenten bekeken. Deze boden vaak de aanzet tot het blootleggen van knelpunten. Aangezien het OCMW als instelling afhangt van de overheid (zowel federaal als regionaal), spreekt het voor zich dat veel van de relevante publicaties door de overheid zelf verzorgd worden. Dit neemt echter niet weg dat er veel literatuur voorhanden is vanuit academische en professionele (ervaringsgebaseerde) invalshoek.

Aan de geconsulteerde literatuur (zowel primaire, i.e. onderzoeksrapporten; als secundaire, zoals vaktijdschriften, wetenschappelijke tijdschriften, boeken en kranten) stelden we bepaalde eisen om zo de meest relevante en accurate werken te kunnen selecteren. Eerst en vooral drong zich een afbakening in de tijd op. Aangezien de regelgeving rond de gemeenten en OCMW's (zeker de laatste jaren) voortdurend onderhevig is aan wijzigingen allerhande, was het van groot belang om recente bronnen te raadplegen. Het gaat niet op om de maatschappelijke situatie van de jaren '80 te vergelijken met die van de 21^{ste} eeuw. Hetzelfde geldt voor de administratieve organisatie van ons land. Vandaar dat we ernaar streven om zo weinig mogelijk werken van voor het jaar 2000 te raadplegen. Wanneer we historische en evoluties willen schetsen, speelt deze tijdsbarrière uiteraard geen rol.

Ook geografisch moesten we ons onderzoeksgebied inperken. Aangezien de OCMW's hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en op sommige vlakken (bijvoorbeeld voor wat betreft de NOB, cfr. 7.2) er tussen de regio's grote verschillen bestaan, hebben we besloten ons te beperken tot de Vlaamse OCMW's. Dit brengt met zich mee dat we ons vooral op Vlaamse publicaties gebaseerd hebben. Waar mogelijk (bijvoorbeeld bij het beoordelen van bepaalde praktijken) verbreedden we deze scope en consulteerden we ook buitenlandse en/of verdiepende literatuur.

Het was ten slotte essentieel om een duidelijk onderscheid te maken tussen feiten en opinies. Daarom werd het gebruik van internetpublicaties zoveel mogelijk vermeden, omdat de herkomst van die informatie niet steeds duidelijk is. Uitzonderingen hierop zijn de actualiteit en door de overheid of de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) gepubliceerde statistieken, regelgeving en rapporten.

Samengevat werd er voor het verzamelen van relevante literatuur een beroep gedaan op de universiteitsbibliotheken in Diepenbeek (UHasselt) en Antwerpen (UA), de provinciale bibliotheek Limburg (Hasselt) en de POB Lommel. Voorts werden er documentatie en diverse tijdschriften ter beschikking gesteld door de OCMW's van Heist-op-den-Berg en Lommel. Het Internet werd vaak geconsulteerd voor wetteksten (www.juridat.be), publicaties (www.vvsg.be, www.belgium.be en www.wvc.vlaanderen.be) en actualiteit (www.merdiargus.be en www.vrtnieuws.net).

2.2 Diepte-interviews

Om het kader dat aan de hand van de literatuur gecreëerd werd op haar waarde te schatten, werden ter afronding drie OCMW's over deze materie bevraagd. Er werd gewerkt op basis van halfgestructureerde interviews; we gingen uit van een vooropgestelde vragenlijst, maar uitwijdingen en andere klemtonen werden aangemoedigd. Voor deze toetsing selecteerden we de OCMW's van Lommel, Heist-op-den-Berg en Maaseik. De gemeenten waar deze OCMW's mee verbonden zijn, gelijken voldoende op elkaar om een onderlinge vergelijking tussen de lokale OCMW's mogelijk en zinvol te maken. In Lommel werd OCMW-secretaris Frans Ieven geconsulteerd. Voor Heist-op-den-Berg en Maaseik waren dit respectievelijk OCMW-voorzitster Maria Bosmans en OCMW-secretaris Boudewijn Derkoningen.

Hoofdstuk 3: Geschiedenis en situering

De idee dat de armsten en zwaksten uit de samenleving moeten worden beschermd en bijgestaan is niet nieuw. Het principe van solidariteit met deze mensen bestaat al sedert vele eeuwen, het recht van de sterkste ['Survival of the fittest', cfr. Darwin (1859/1979)] is in onze contreien al heel lang niet meer de enige geldende natuurwet. Gedurende een lange tijd was solidariteit vooral gebaseerd op broederlijkheid en naastenliefde, veelal op privé-initiatief. Tegenwoordig speelt de overheid in deze een steeds belangrijker wordende rol.

3.1 13^{de} eeuw – 18^{de} eeuw

De eerste echt gestructureerde organisaties kwamen tot stand in de 13^{de} eeuw. De diverse religieuze overheden namen het voortouw, in hun spoor gevolgd door de wereldlijke instanties. Sinds de middeleeuwen hebben talrijke (r)evoluties en invloeden vorm gegeven aan het sociale beleid (inclusief de OCMW's) zoals we dit vandaag in Vlaanderen kennen. Er werden uiteenlopende vormen van politiek bedreven, van repressie tot algemene dienstverlening. Hieronder zetten we de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen op een rijtje.

De eerste gekende instanties voor armenzorg zijn de 'Tafels van de Heilige Geest'. Deze lekenorganisaties waren verbonden aan de verschillende parochiekerken en werden in het leven geroepen vanaf de 13^{de} eeuw. Uiteraard waren ze gestoeld op een religieuze achtergrond. De armen werden ondergebracht in godshuizen, passantenhuisen of gasthuizen (in de volksmond nog steeds een populaire benaming voor ziekenhuizen) en een aantal onder hen ontving een 'prove', een vorm van permanente geldelijke steun. Naast het bieden van onderdak stonden de Tafels ook in voor het organiseren van bedelingen voor de hulpbehoevenden. Vanaf de 14^{de} eeuw namen de verschillende gemeenten geleidelijk de controle en reglementering van deze en andere (kleinere) initiatieven van liefdadigheid op zich. (Lammertyn, 1990; Put en Simoens, 1994)

Vanaf de 15^{de} eeuw is het centrale gezag (in de persoon van de vorst) zich meer en meer gaan mengen in de armenzorg. Ook Keizer Karel was de idee toegedaan dat armenzorg niet uitsluitend als een kerkelijke taak mocht worden beschouwd. De eerste grondige hervormingen komen er in de 16^{de} eeuw onder invloed van het gedachtegoed van de Spaans-Nederlandse humanist Juan Louis Vives ('De subventionem pauperum'; Project voor de armenzorg, 1526). Er kwam een strikt verbod op bedelarij en dwangarbeid voor kinderen, de lokale steunfondsen werden gecentraliseerd en er werden massaal scholen opgericht. Deze hervormingsbeweging was echter geen lang leven beschoren omdat er onvoldoende middelen voorhanden waren om alle armen, die hun bedelinkomsten verloren hadden zien gaan, te onderhouden. De situatie keerde helemaal om: valide armen werden verplicht aan het werk gezet, de anderen werden vaak opgesloten. (Lammertyn, 1990)

3.2 1789 - 1925

Op het einde van het Ancien Régime, tijdens de Oostenrijkse overheersing (18^{de} eeuw), werden de eerste stappen in de richting van het huidige sociale beleid gezet. Met de Franse Revolutie (1789) werden voor die tijd vooruitstrevende voorstellen geformuleerd, die nog steeds de fundamenteën uitmaken van onze huidige sociale zekerheid. Het waren de revolutionairen die alle liefdadigheidsinstellingen (die meestal nog stamden uit de middeleeuwen) centraliseerden en uniformeerden. Ze beriepen zich hierbij op de beginselen van 'égalité et fraternité' ('gelijkheid en broederlijkheid', samen met 'vrijheid' dé leuze van de Franse Revolutie). "Zo decreteerde de Assemblée Nationale in 1789 reeds dat de onderstand een plicht is van de maatschappij en de behoefte van de burgers een tekortkoming van de overheid. Deze laatste moet de behoefte verhelpen." (Cools, 1996:5)

In onze contreien werden met de Franse Revolutie de met de armenzorg belaste kerkelijke instellingen (de Tafels van de Heilige Geest of 'armendis') opgeheven en de hulpverlening aan behoeftigen werd overgedragen aan de 'Burelen van Weldadigheid' en de 'Commissies der Burgerlijke Godshuizen'. De eerste stonden zieken en bejaarden bij aan huis (door middel van voedsel, kleding en verwarming), de Godshuizen zorgden voor de hospitalisatie indien de thuiszorg niet volstond. Deze regelingen werden respectievelijk vastgelegd in de wetten van 7 frimaire jaar V (27 november 1796) en 16 vendémiaire jaar V (7 oktober 1796) en zijn later, na de Belgische onafhankelijkheid, integraal overgenomen in de Gemeentewet van 30 maart 1836⁷. De opsplitsing van de sociale voorzieningen in deze zelfstandige organismen bleek in de praktijk niet leefbaar. Het gebeurde regelmatig dat de Commissie der Burgerlijke Godshuizen over een aanzienlijk kapitaal beschikte en weinig zieken moest herbergen, terwijl in dezelfde gemeente het Bureel van Weldadigheid het met zeer bescheiden inkomsten moest zien te rooien (Mast e.a., 2006 en Bouckaert e.a., 2002).

3.3 1925 - heden

Om dit probleem te verhelpen werden deze instellingen met de wet van 10 maart 1925⁸ samengesmolten tot de Commissie van Openbare Onderstand (C.O.O.). Met deze wet werd ook de intercommunale organisatie van de openbare onderstand mogelijk. Voor haar tijd was deze wet vooruitstrevend en ze heeft zeker haar nut bewezen.

Volgens artikels 1 en 66 e.v. van deze wet bestond de taak van de C.O.O. in het verzachten en het voorkomen van ellende door het verlenen van steun aan behoeftigen, in het verzekeren van

⁷ Gemeentewet van 30 maart 1836 (niet gepubliceerd in Belgisch Staatsblad)

⁸ Wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand (B.S. 20.03.1925)

de ziekteverpleging en in het verschaffen van onderhoud en opvoeding aan vondelingen, verlaten kinderen en behoeftige weeskinderen. (Mast e.a., 2006)

Na vijftig jaar dienst was de wet niet meer aangepast aan de veranderde sociale behoeften. Waar vroeger materiële nood en ziekte de belangrijkste problemen vormden, traden nu andere prioriteiten op het voorplan. Bovendien had het begrip 'onderstand' in de benaming van deze instelling een dusdanige negatieve bijklank dat het drempelverhogend werkte. In dit perspectief werden met de wet van 8 juli 1976⁹ (artikel 2) de Commissies van Openbare Onderstand vervangen door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). (Mast e.a., 2006)

3.4 Onderscheid tussen de C.O.O. en het OCMW

De belangrijkste verschillen tussen de C.O.O.'s en de OCMW's worden opgesomd door Luyten (1993:28-29):

- "Er wordt een recht op maatschappelijke dienstverlening ingesteld, dit recht was niet voorzien in de vroegere wet op de C.O.O.'s.
- De omschrijving van deze maatschappelijke dienstverlening is enorm uitgebreid en enige beperking ontbreekt. Dit staat in scherpe tegenstelling tot de taak van de C.O.O.'s die beperkt was tot het verlenen van hulp aan behoeftigen en het organiseren van openbare ziekenhuizen. De OCMW's zijn evenwel niet verplicht alle taken waarvoor ze verantwoordelijk worden gesteld zelf uit te voeren.
- Er wordt veel belang gehecht aan de sociale dienst en er wordt een minimaal personeelskader voorzien bestaande uit een secretaris, een ontvanger en een maatschappelijk werker.
- De centra kunnen voor het uitvoeren van hun activiteiten een beroep doen op de medewerking van andere personen, inrichtingen of diensten.
- De centra worden in de mogelijkheid gesteld om aan de diensten en inrichtingen in hun gebiedsomschrijving voor te stellen een overlegcomité van maatschappelijk werkers op te richten."
- Senaeve en Simoens (1995:7) halen een meer juridisch-technisch element aan: "Onder de C.O.O.-wet was onderstand geen recht, maar het gevolg van de naleving door de C.O.O. van de haar door de wet opgelegde taken; de behoeftige genoot weliswaar de onderstandprestaties van de C.O.O., doch hij had er geen aanspraak op. Heel anders is de situatie onder de OCMW-wet: deze gaat uit van het recht dat de burger heeft ten overstaan van het welzijnsorganisme."

⁹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 2. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Zij vervangen de commissies van openbare onderstand waarvan zij alle goederen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen.

De organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zal bondig besproken worden in deel 4.2.1 en loopt als rode draad door dit werk.

3.5 Maatschappelijke evoluties sinds de oprichting van de OCMW's

De voorbije 30 jaar heeft het OCMW nog talrijke belangrijke en minder belangrijke veranderingen ondergaan. Lammertyn (in Put en Simoens, 1994) onderscheidt een zestal maatschappelijke veranderingen die sinds de invoering van de OCMW-wet in 1976 hun weerslag hebben gehad op het systeem van de OCMW's. We geven ze hieronder beknopt weer.

Een eerste factor is de arbeidsmarkt. In eerste instantie kende men een sterk arbeidsoverschot (werkloosheid), vooral veroorzaakt door de babyboomers uit de periode na de Tweede Wereldoorlog die op de arbeidsmarkt terecht kwamen. Daarnaast kende onze economie een sterke tertiairisering (secundaire sector schuift almaar meer oostwaarts), waardoor de tewerkstelling van laaggeschoolden steeds moeilijker werd. Ten tweede haalt hij de ontwikkelingen in de primaire relaties aan. Hiermee doelt hij op het stijgende aantal alleenstaanden en éénoudergezinnen in onze maatschappij. Deze mensen hebben het vaak moeilijk om de eindjes aan elkaar te knopen. Een derde aspect vormen de evoluties op gebied van armoede, bestaanszekerheid en bestaansminimum (leefloon). Dit hangt uiteraard sterk samen met de twee voorgaande thema's. Steeds meer mensen komen onder de armoedegrens terecht.

Een vierde onderwerp dat Lammertyn aanhaalt, is de veranderende leeftijdsstructuur, met name de ontgroening en de vergrijzing. Het is maar de vraag of ons huidige systeem van sociale zekerheid in stand kan gehouden worden (cfr. Het Generatiepact van de regering Verhofstadt II). Een vijfde knelpunt vormt de grote groep allochtonen in onze maatschappij. Naast de scheidingslijnen die er al waren (geslacht, klasse en leeftijd), speelt in deze tijd ook de etniciteit een belangrijke rol. De gastarbeiders van weleer en hun nakomelingen ondervinden grote problemen om zich te integreren en hebben het vaak moeilijker om het hoofd boven water te houden. Ook de zogenaamde 'nieuwe immigranten', dit zijn de buitenlanders die zich na het jaar 2000 in ons land hebben gevestigd, ondervinden nog zeer veel problemen om zich te integreren. We hebben het hierbij dan vooral over mensen die afkomstig zijn uit Polen en de Balkanlanden (Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt, 2006). Als laatste factor haalt Lammertyn de ideologische verschuivingen aan. "Sociaal beleid is een gebeuren dat gestuurd wordt door de waarden en overtuigingen van de diverse op dat beleid betrokken groepen" (Put en Simoens, 1994:26). Onder andere ook de OCMW's functioneren in een dergelijke context, met name in die van de gemeentepolitiek. De politieke machthebbers worden in een democratie gekozen door het volk, regelmatige verschuivingen zijn dan ook inherent aan deze manier van werken.

3.6 Sociale zekerheid

De werking van het OCMW past in een veel ruimer sociaal beleid. Hoewel we ons in dit werk specifiek toespitsen op de OCMW's, willen we toch even het kader schetsen waarin ons stelsel met de huidige sociale voorzieningen tot stand is gekomen.

Volgens Lammertyn e.a. (1990) kan het einde van de 19^{de} eeuw gezien worden als de startperiode van de moderne verzorgingsstaat. Er werd een antwoord gezocht op de mensonwaardige situatie waarin de arbeiders na de industriële revolutie terecht gekomen waren. In de ontwikkeling van een verzorgingsstaat speelt het instellen van een sociale wetgeving een centrale rol. In België kwamen na het verslag van de Koninklijke Commissie van de Arbeid in 1886 de eerste arbeidswetgevingen, de eerste sociale zekerheidsregelingen en een politiek inzake sociale voorzieningen op gang. De ontwikkelingen resulteerden in de Besluitwet van 28 december 1944¹⁰ die de sociale zekerheid voor werknemers instelde.

"Het element dat de sociale zekerheid typeert, is de globale veiligstelling van het individu. Ziekte, werkloosheid en ouderdom kunnen een inkomen ontnemen. Bovendien zijn er bijkomende lasten (bijvoorbeeld ziektekosten en kinderlast) die het levensniveau kunnen drukken." (Lammertyn e.a., 1990:16) Het is het doel van een degelijk uitgebouwd stelsel van sociale zekerheid om elk lid van de maatschappij tegen deze verarming te beschermen. Op deze manier tracht men bepaalde bevolkingsgroepen zoals bejaarden, werklozen, gehandicapten en zieken aan de traditionele armenzorg te onttrekken en aan een centraal georganiseerd, afdwingbaar systeem toe te vertrouwen. De tendens is het werkingsveld van de sociale zekerheid uit te breiden van personen die hun inkomen uit arbeid verliezen naar alle individuen in onze samenleving. We denken in dit kader onder andere aan het gewaarborgd inkomen voor bejaarden¹¹ en gehandicapten¹² en aan het systeem van de gezinsbijslag¹³ en het bestaansminimum¹⁴/leefloon¹⁵. (Lammertyn e.a., 1990)

3.7 Bevoegdheidsverdeling na de staatshervorming

De opeenvolgende staatshervormingen hebben in heel het politieke landschap van ons land nogal wat kleine en grotere veranderingen teweeggebracht. Ook de regelgeving omtrent de OCMW's ontsnapte hier niet aan. We geven een beknopte indicatie van de impact van deze hervormingen op de organieke OCMW-wet.

¹⁰ Besluitwet betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders van 28 december 1944 (B.S. 30.12.1944)

¹¹ Wet tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden van 1 april 1969 (B.S. 29.04.1969)

¹² Wet betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de minder-validen van 27 juni 1969 (B.S. 15.07.1969)

¹³ Wet tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag van 20 juli 1971 (B.S. 07.08.1971)

¹⁴ Wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum (B.S. 18.09.1974)

¹⁵ Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 26 mei 2002 (B.S. 31.7.2002)

Het beleid inzake maatschappelijk welzijn is duidelijk een persoonsgebonden materie zoals bedoeld in artikels 128 §1¹⁶ en 130 §1¹⁷ van de Grondwet. De Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap zijn bijgevolg bevoegd voor het sociale beleid binnen hun grondgebied, met inbegrip van de OCMW's. Voor een OCMW gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad oefent de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dezelfde bevoegdheden uit als de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap.

Op de regel dat het maatschappelijk welzijn als een gemeenschapsbevoegdheid moet worden beschouwd, zijn er enkele uitzonderingen. Enkele taken, waaronder de vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van het leefloon, de taken van het OCMW, het principe dat elke gemeente door een OCMW moet worden bediend en de regels in verband met het terugvorderen van kosten van maatschappelijke dienstverlening zijn federale bevoegdheden.

Anno 2007 zijn er op de verschillende niveaus drie ministers die de bevoegdheid over de Vlaamse OCMW's delen. Op federaal niveau is dit alvast tot de federale verkiezingen van 10 juni 2007 de Minister van Maatschappelijke Integratie (Christian Dupont, PS). Op Vlaams niveau hebben we de Minister van Welzijn (Inge Vervotte, CD&V) en de Minister van Binnenlands Bestuur (Marino Keulen, Open VLD). Verder staat het OCMW op gemeentelijk niveau onder direct toezicht van de gemeenteraad.

Concreet is het federale niveau bevoegd voor het 'recht' op maatschappelijke dienstverlening, voor de taken van de OCMW's, voor de beroepsmogelijkheid en de terugbetaling van kosten voor maatschappelijke dienstverlening door particuliere personen. De Gemeenschappen zijn dan weer bevoegd voor de werking en het beheer van de OCMW's (personeel, administratie, beheer en financiering van de OCMW's en toezicht daarop). (FOD Sociale Zekerheid, 2006)

¹⁶ Art. 128 G.W. § 1. De (Parlementen) van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, (elk voor zich), bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

¹⁷ Art. 130 G.W. § 1. (Het Parlement) van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet 2° de persoonsgebonden aangelegenheden;

Hoofdstuk 4: Situering van het OCMW binnen de gemeente

4.1 Situering binnen het welzijnsveld: welzijnszorg en welzijnsbeleid

Stokx (2006a) geeft aan dat 'welzijnsbeleid' een zeer ruim begrip is: het bevat alle beleidsaspecten die het menselijk welzijn kunnen bevorderen. Ze geeft hierbij als voorbeelden onder andere beleidsmaatregelen inzake inkomen en bestaanszekerheid, wonen en huisvesting, onderwijs en vorming. Welzijnsbeleid heeft dus een zeer grote impact op het leven van de mensen. Daarnaast staat het beleidsdomein 'welzijnszorg'. Onder welzijnszorg vallen ondermeer ouderenzorg, de bijzondere jeugdbijstand, de gehandicaptenzorg en de migrantensector. Het gevaar bestaat dat men de neiging heeft om het 'welzijnsbeleid' (heel algemeen beleid, ten goede van het welzijn van alle mensen) te veel te verengen tot 'welzijnszorg' (met in feite enkel aandacht voor zorg- en hulpbehoevenden).

Ook in andere beleidsdomeinen zijn vaak welzijnsinstellingen terug te vinden. Stokx (2006a) geeft hier het voorbeeld van een sociale huisvestingsmaatschappij die actief is op het vlak van het woonbeleid. Het OCMW heeft als kenmerk dat het over verschillende beleidsdomeinen en sectoren heen werkt. Zo kan een OCMW een ziekenhuis beheren (gezondheidszorg) of een sociaal verhuurkantoor uitbaten (woonbeleid) en tegelijk een rusthuis beheren (welzijnszorg). Het is met andere woorden niet mogelijk om een OCMW in een welbepaald domein of sector te plaatsen.

4.2 Situering binnen de bestuurlijke organisatie

Het OCMW maakt duidelijk deel uit van de bestuurlijke organisatie. Zoals gezegd is zijn werking en structuur hoofdzakelijk vastgelegd in de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976. Het spreekt dan ook voor zich dat we de wettelijke basis van deze belangrijke organisatie binnen ons staatsbestel van naderbij bekijken. We zullen in de volgende paragraaf dan ook dieper ingaan op de structuur en de werking van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Naar aanleiding van enkele belangrijke maatschappelijke evoluties (cfr. 3.5), worden op regelmatige basis aanpassingen aan deze regelgeving doorgevoerd. Twee recente en ingrijpende voorbeelden hiervan zijn het nieuwe Gemeente-¹⁸ en OCMW-decreet¹⁹. Ook deze zullen we onder de loep nemen.

¹⁸ Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S. 31.8.2005)

¹⁹ Decreet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 7 juli 2006 (B.S. 31.8.2006)

4.2.1 De organieke OCMW-wet van 1976

Het is duidelijk dat heel het systeem van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gebaseerd is op de zogenaamde organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976. Deze wet verscheen op 5 augustus 1976 in het Belgisch Staatsblad, onderging tot nog toe 85 wijzigingen (de laatste op 16 februari 2007) en gaat gepaard met 302 uitvoeringsbesluiten [d.d. 26.04.2007; Juridat (2007) en Juriwel (2007)]. Zoals vermeld in punt 3.3 kwam deze wet in de plaats van de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand. Ze nam grote delen van deze oude regeling over, maar op bepaalde punten werden er wel ingrijpende veranderingen doorgevoerd. De opvallendste nieuwigheid was uiteraard de afschaffing van de C.O.O.'s en de oprichting van de OCMW's. De belangrijkste verschillen tussen de vroegere C.O.O.'s en de huidige OCMW's werden reeds in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.4) toegelicht.

In hoofdzaak behandelt de organieke OCMW-wet de volgende punten (Centrum voor maatschappelijke documentatie en coördinatie, 1989):

- Wie heeft recht op maatschappelijke dienstverlening?²⁰
- Wat is een OCMW?²¹
- Wie bestuurt het OCMW?²²
- Wie wordt belast met het uitvoeren van de opdrachten van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn?²³
- Welke taken heeft het OCMW?²⁴
- Kan men in beroep gaan tegen een beslissing van het OCMW?²⁵
- Hoe worden de OCMW's gefinancierd?²⁶
- Wie oefent administratief toezicht uit op de OCMW's?²⁷

4.2.2 Recente wijzigingen in de wetgeving

De organieke OCMW-wet kadert in een bredere administratieve wetgeving. Recent heeft de regelgeving op gemeentelijk niveau, waar het OCMW werkzaam is, enkele ingrijpende

²⁰ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 1 Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

²¹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 2 De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Zij vervangen de commissies van openbare onderstand waarvan zij alle goederen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen.

Iedere gemeente van het Rijk wordt bediend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

²² Zie 4.2.2

²³ Zie 4.2.3

²⁴ Zie hoofdstuk 5

²⁵ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 71 Eenieder kan (bij de arbeidsrechtbank) in beroep gaan tegen een beslissing inzake individuele dienstverlening te zijnen opzichte genomen door de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of door één van de organen aan wie de raad bevoegdheden heeft overgedragen.

²⁶ Zie hoofdstuk 7

²⁷ Zie 6.3

veranderingen ondergaan onder de vorm van het nieuwe Gemeentedecreet²⁸. Dit heeft tot gevolg dat men ook de wetgeving rond de OCMW's in een nieuw kleedje moest steken. Dit is reeds gedeeltelijk gebeurd in het kader van het zogenaamde 'mini-OCMW-decreet'. In de loop van 2007 zal een tweede soortgelijk decreet deze overgang afronden. We zullen hieronder kort de belangrijkste bepalingen en veranderingen uit het Gemeentedecreet en het eerste OCMW-decreet bespreken.

a) Gemeentedecreet

In de zomer van 2005 keurde het voltallige Vlaamse Parlement het nieuwe Gemeentedecreet goed. Dit decreet had tot doel de werking en de organisatie van de Vlaamse gemeentebesturen te optimaliseren en het verving de tot dan geldende Gemeentewet uit 1836, die weliswaar op zijn beurt al vele wijzigingen had ondergaan. Het belooft een lang en ingewikkeld proces te worden om alle nodige veranderingen door te voeren. De eerste nieuwe bepalingen uit het Gemeentedecreet met betrekking tot het OCMW traden alvast in werking op 1 januari 2007.

Het uitgangspunt dat de wetgever bij het opstellen van deze tekst voor ogen hield, is het principe van lokaal maatwerk. "De gemeenten dragen zoveel als mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de organisatie en de financiering van hun democratisch bestuur. Het Gemeentedecreet kiest voor meer autonomie voor de lokale besturen, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen steden, centrumsteden en gemeenten. De gemeenten krijgen meer ruimte om een vernieuwend eigen beleid uit te bouwen op het vlak van personeelsmanagement, organisatieontwikkeling, financieel beleid en inhoudelijke keuzes." (De Wakkere Burger, 2007)

De opvallendste nieuwigheden in het nieuwe Gemeentedecreet zijn de volgende (Beirens e.a., 2005):

- De burgemeester is niet langer automatisch voorzitter van de gemeenteraad, omdat die functie in essentie moeilijk te rijmen valt met die van hoofd van het uitvoerend college (cfr het principe van de scheiding der machten).
- De OCMW-voorzitter wordt vanaf januari 2013 verplicht volwaardig lid van het college van burgemeester en schepenen. Indien men dat wenst, kan men deze regeling vanaf 2007 reeds op vrijwillige basis doorvoeren. Deze maatregel moet het lokale sociaal beleid versterken en de versnippering van bevoegdheden en taken tegengaan. Uit een enquête afgenomen door Mariën e.a. (2007) blijkt dat 63,1% van de Vlaamse gemeenten ervoor opteerde om in januari 2007 de OCMW-voorzitter reeds op te nemen in het college. Deze nieuwigheid brengt onder andere de afschaffing van het Overlegcomité OCMW-gemeente met zich mee (zie 6.4.1).

²⁸ Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S. 31.8.2005)

- Een gemeente kan beslissen het aantal schepenenambten te verminderen. In het decreet worden geen specifieke aantallen genoemd, enkel maxima.
- Schepenen worden niet langer aangewezen bij geheime stemming, maar worden benoemd op basis van een gezamenlijke voordrachtsakte.
- De functie van gemeenteontvanger verdwijnt en wordt vervangen door een financieel beheerder. De reden hiervoor is dat de ontvanger binnen zijn functie zowel rechter als partij was. In het nieuwe systeem worden zijn bevoegdheden opgesplitst over de financieel beheerder en de gemeentesecretaris.
- De jaarrekening van de gemeente moet voortaan goedgekeurd worden in samenspraak met een extern auditkantoor.

b) OCMW-mini-decreet

Zoals gezegd betekende een nieuw Gemeentedecreet dat ook de regelgeving in verband met de OCMW's een opknapbeurt nodig had. Dit kreeg vorm in het nieuwe OCMW-decreet van 5 juli 2006²⁹, ook wel het mini-decreet genoemd (dixit Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Marino Keulen). Het was de bedoeling van de wetgever om met dit decreet de bestuurlijke organisatie van het OCMW (de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, het Vast Bureau en de diensten) af te stemmen op de bepalingen uit het nieuwe Gemeentedecreet. In een tweede OCMW-decreet, dat waarschijnlijk in de loop van 2007 zal worden opgesteld, zullen de andere elementen van de bestuurlijke organisatie van het OCMW (personeel, financiën en toezicht) aan bod komen. Daarnaast is het de bedoeling om hiermee de OCMW-wetgeving nog meer af te stemmen op de bepalingen voorzien in het Gemeentedecreet.

De belangrijkste vernieuwingen die we in dit mini-decreet vinden, zijn de volgende (Dejaegher, 2006):

- De leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn zullen voortaan op de installatievergadering van de gemeenteraad verkozen worden, zodat dit orgaan meteen aan de slag kan gaan.
- De OCMW-voorzitter kan volwaardig lid worden van het college van burgemeester en schepenen (zie 4.2.2a).
- De burgemeester kan de vergaderingen van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn bijwonen.
- De beide geslachten moeten in de Raad en het Vast Bureau vertegenwoordigd zijn. Volgens Mariën e.a. (2007) moest deze regel in 96% van de gevallen niet worden afdwongen aangezien er op natuurlijke wijze aan werd voldaan.

²⁹ Decreet van 5 juli 2006 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 30.8.2006)

- De gemeenteraad kan ervoor opteren om maximaal twee ondervoorzitters van het OCMW te laten kiezen (zie 4.2.3b). Uit de enquête van Mariën e.a. (2007) blijkt echter dat in geen enkele gemeente van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt in 2007.
- Het is voor de gemeentes en de OCMW's voortaan mogelijk om ondersteunende diensten gezamenlijk te organiseren of van gemeenschappelijke infrastructuur gebruik te maken.

c) Pro's en contra's

Stokx (2006b) vraagt zich af of een verregaande verstrengeling van OCMW en gemeente zoals beoogd wordt in het nieuwe Gemeentedecreet (bijvoorbeeld door het toevoegen van de voorzitter aan het schepencollege) wel zo'n goed idee is. Voorstanders verwijzen graag naar de geïntegreerde gemeentelijke sociale diensten in Nederland, maar we kennen in België al eeuwenlang min of meer zelfstandige organisaties die zich op gemeentelijk niveau toeleggen op de armenzorg (cfr. hoofdstuk 3).

Waar het in deze eigenlijk om draait, is te achterhalen welke organisatievorm het efficiëntst en sociaal het meest effectief is. Taakverdeling en specialisatie leiden waarschijnlijk tot een hogere sociale effectiviteit (de beoogde doelen worden dus bereikt), maar men dreigt aan efficiëntie te moeten inboeten (onder andere door communicatieproblemen). Bovendien is het de vraag of het samenvoegen van OCMW en gemeente geen maatschappij creëert die slaat en zalft, die tegelijk arm en rijk maakt. Volgens Luyten (1999) kan het belang van de zwakkeren sterker verdedigd worden als dit vanuit een apart bestuur gebeurt. Een van de betrachtingen van het nieuwe decreet is juist het op elkaar afstemmen van de organisatie van gemeente en OCMW, onder andere op communicatief vlak (bijvoorbeeld door het toevoegen van de OCMW-voorzitter aan het schepencollege).

Meer concrete kritiek wordt gegeven door Van Schuylenbergh (2006). Hij is het ermee eens dat het gefaseerd afstemmen van de OCMW-wet op het Gemeentedecreet een absolute must is. Toch moet men erover waken dat de wijzigingen functioneel blijven en dat we de lijn niet te ver proberen door te trekken. Zo moeten de notulen van de vergaderingen van het Vast Bureau voortaan opgestuurd worden naar de OCMW-raadsleden, en dit naar analogie van de verslagen van de gemeenteraadszittingen. In tegenstelling tot de vergaderingen van de gemeenteraad worden hier echter vaak persoonlijke dossiers behandeld. Het recht op privacy van de betrokkenen kan dus in het gedrang komen.

Een belangrijk punt dat Van Schuylenberg (2006:19) aanhaalt, is het volgende: "Klap op de vuurpijl is wel de mogelijkheid om in gemeenten tot 20.000 inwoners het ambt van OCMW-secretaris te laten uitoefenen door de gemeentesecretaris en het ambt van OCMW-ontvanger door de financieel beheerder van de gemeente. [...] Eén en ander betekent dat de ambtelijke organisatie van driekwart van de Vlaamse OCMW's voortaan kan worden aangestuurd vanuit de

gemeente. De OCMW-raad en de OCMW-voorzitter zullen hierover dan nog weinig te zeggen hebben. De gemeentesecretaris hoeft immers geen verantwoording af te leggen aan de OCMW-raad of aan de OCMW-voorzitter, maar enkel aan de gemeenteraad en het schepencollege.” Feit is wel dat de Vlaamse regering, hoewel ze deze indruk wel wekt, niet zal kunnen overgaan tot een volledige en ambtelijke integratie van het OCMW in de gemeente, aangezien artikels 1 en 2 uit de OCMW-wet³⁰ - die het bestaansrecht van de OCMW's garanderen - federale materie zijn.

Voor dhr. Ieven, Lommels OCMW-secretaris, is de mogelijkheid om OCMW en gemeente gebruik te laten maken van gemeenschappelijke diensten en personeel een grote vooruitgang. Hij merkt hierbij op dat het OCMW in een veel stevigere onderhandelingspositie kan treden wanneer het samen met de gemeente een aanbesteding doet. Hij heeft het hierbij bijvoorbeeld over het delen van een preventieadviseur en over praktische zaken zoals het aankopen van bureaumateriaal. Mevr. Bosmans, voorzitter OCMW Heist-op-den-Berg, geeft aan dat het voortaan voor het OCMW mogelijk is om beroep te doen op de gemeentelijke technische dienst. Voorts kan voor heel wat financiële diensten (boekhouding, budgethouderschap, externe audit,...) voortaan vlot samengewerkt worden met de gemeente.

Daarnaast merkt dhr. Ieven op dat: *“een verdere integratie van het OCMW in het gemeentebestuur slechts aanvaardbaar is op voorwaarde dat een specifiek beleidsorgaan (OCMW-raad of sociaal comité) bevoegd is voor het nemen van beslissingen omtrent hulp- en dienstverlening (financiële en materiële steun, thuishulp, opnames in rusthuis, toewijzing van serviceflats en sociale woningen, enzovoorts). Dit orgaan dient op dit gebied volledig autonoom te staan van de gemeenteraad en het schepencollege. Dit wil zeggen dat enkel de ondersteunende diensten (personeelsdienst, technische dienst, e.d.) beheerd worden door de gewone, politiek gekleurde gemeentelijke beleidsorganen (gemeenteraad en schepencollege).”*

Daniël Verbeken, stadssecretaris van Gent, is van mening dat het Gemeentedecreet een aantal zeer waardevolle elementen bevat, maar hij bemerkt toch ook enkele serieuze tekortkomingen. Volgens Verbeken, die wordt bijgetreden door de Gentse professor Johan Christiaens, opent het decreet de poort tot belangenvermenging, op identiek dezelfde manier waarop we deze recent in de gemeenteraad van Charleroi hebben moeten constateren. Hij illustreert met onderstaand schema (Tabel 1) en verduidelijkt met de volgende woorden: “In een (kleine) gemeente is het dus perfect denkbaar dat de secretaris-budgethouder een procedure voor een overheidsopdracht voert, de gunning doet en de bestelling plaatst, de te betalen bedragen (facturen) van deze

³⁰ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 1 Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren.

Art. 2 De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Zij vervangen de commissies van openbare onderstand waarvan zij alle goederen, rechten, lasten en verplichtingen overnemen.

Iedere gemeente van het Rijk wordt bediend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

opdracht controleert en goedkeurt. Daarna zal dezelfde persoon via zijn handtekening op de betalingsopdracht verklaren dat de uitgave wettelijk is.” (Verbeken, 2007:17) Het is duidelijk dat de beginselen van het administratieve toezicht hier met voeten worden getreden. Het acroniem ‘GD’ verwijst naar het nieuwe Gemeentedecreet.

Tabel 1: De stappen in een overheidsopdracht (Verbeken, 2007)

Stap	Artikel GD	Budgethouder – personeelslid	Secretaris – Budgethouder
Voeren procedure	160	X	X
Plaatsen bestelling	160	X	X
Goedkeuring van de te betalen bedragen/factuur	160	X	X
Betaling en wettigheidscontrole	163		X
Opzetten en bewaken van het interne controlesysteem	100		X
Rapporteren over het interne controlesysteem	101		X

Met het oog op het tweede OCMW-decreet, vestigt de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) de aandacht op het personeel van het OCMW. “Het OCMW moet vrij kunnen kiezen tussen contractueel of statutair personeel, net zoals de autonome gemeentebedrijven dat nu kunnen doen. Een dergelijke regeling is gerechtvaardigd door de bijzondere positie in het welzijnslandschap en door het feit dat veel OCMW-instellingen marktconform moeten werken.” (Stokx, 2006b:21) Verder vreest de VVSG met de nieuwe decreten voor een uitholling van de Raad en een eenzame voorzitter geprangd tussen twee beslissingsorganen, namelijk de gemeenteraad en de OCMW-raad.

4.2.3 Bestuursorganen

a) Raad voor Maatschappelijk Welzijn

De OCMW’s worden in essentie bestuurd door een OCMW-Raad. Voor het afhandelen van zaken van het dagelijks bestuur stelt deze Raad een Vast Bureau aan. Bijkomend kan de OCMW-Raad ook Bijzondere Comités in het leven roepen. De Raad regelt alles wat tot de bevoegdheid van het OCMW behoort, tenzij de wet het anders bepaalt (cfr. art. 24 organieke OCMW-wet³¹).

³¹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 24 De raad voor maatschappelijk welzijn regelt alles wat tot de bevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort, tenzij de wet het anders bepaalt.

De leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn worden verkozen door de gemeenteraadsleden. Het aantal leden dat de Raad telt, hangt af van de bevolkingsgrootte van de gemeente. Afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente zijn er 9, 11, 13 of 15 raadsleden (art. 6³²). Voor elk lid wordt tevens een opvolger verkozen en dit alles gebeurt bij geheime stemming. De Raad mag voor maximum één derde bestaan uit gemeenteraadsleden, omdat anders de toezichtbevoegdheid van de gemeentelijke overheid in het gedrang komt (Mast e.a., 2006). De Raad vergadert minstens één keer per maand. De vergaderingen zijn in principe openbaar, tenzij wanneer het over specifieke personen gaat. De aanwezigheid van minstens de helft van het aantal raadsleden is verplicht om rechtsgeldig te kunnen beraadslagen en te beslissen. (Stokx, 2006a)

Volgens Stokx (2006a) is de Raad het belangrijkste orgaan in het OCMW, aangezien hij in principe alle beslissingen neemt. De OCMW-wet³³ laat echter toe om de beslissingsbevoegdheid in sommige materies toe te vertrouwen aan het Vast Bureau of een Bijzonder Comité. Het is ook mogelijk om welomschreven bevoegdheden in verband met de budgetten over te laten aan budgethouders. Dit soort overdracht is evenwel niet toegestaan voor materies die de wet uitdrukkelijk aan de Raad voorbehoudt (bijvoorbeeld het benoemen van personeelsleden, machtigingen en goedkeuringen).

b) OCMW-voorzitter

Algemeen kunnen we stellen dat de voorzitter de activiteiten van het centrum leidt (art. 28 OCMW-wet)³⁴. Dit houdt onder andere in dat hij de vergaderingen van de raad bijeenroept en voorziet, de agenda vaststelt en dat hij zorgt voor voorafgaand onderzoek over de te bespreken zaken. Verder is hij belast met de uitvoering van de beslissingen van het centrum en ondertekent hij, samen met de secretaris, alle uitgaande stukken. In uitzonderlijke gevallen en binnen de

³² Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 6 § 1. Het (...) openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt bestuurd door een raad voor maatschappelijk welzijn bestaande uit : <W 1992-08-05/46, art. 4, 016; Inwerkingtreding : 18-10-1992>

- 9 leden voor een bevolking die de 15 000 inwoners niet overschrijdt;
- 11 leden voor een bevolking van 15 001 tot 50 000 inwoners;
- 13 leden voor een bevolking van 50 001 tot 150 000 inwoners;
- 15 leden voor een bevolking van meer dan 150 000 inwoners.

Elk werkend lid heeft een of meer opvolgers.

³³ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 27 § 1. De raad voor maatschappelijk welzijn (richt in zijn midden een vast bureau op) dat belast is met het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur en waaraan hij bovendien andere wel omschreven bevoegdheden kan overdragen.

<W 1992-08-05/46, art. 18, 016; Inwerkingtreding : 18-10-1992>

Onverminderd de toepassing van artikel 94; kan de raad in zijn midden eveneens bijzondere comités oprichten waaraan hij wel omschreven bevoegdheden kan overdragen.

³⁴ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 28 § 1. De voorzitter van de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn leidt de activiteiten van dit centrum.

Hij zorgt voor het voorafgaand onderzoek van de zaken die aan de raad, aan het vast bureau en aan de bijzondere comités worden voorgelegd.

Hij roept deze vergaderingen bijeen en stelt de agenda hiervan vast.

Hij is belast met de uitvoering van de beslissingen van de raad, van het vast bureau en van de bijzondere comités. De in het vast bureau en de bijzondere comités genomen beslissingen worden ter kennis van de raad voor maatschappelijk welzijn gebracht. (De notulen van de vergaderingen van het overlegcomité dienen ter kennis te worden gebracht van de raad voor maatschappelijk welzijn.) Hij vertegenwoordigt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in de gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen.

perken die worden bepaald in het huishoudelijk reglement, kan de voorzitter zelf tot individuele hulpverlening beslissen.

Het nieuwe OCMW-decreet voorziet dat een nieuwe voorzitter door middel van een voordrachtsakte kan aangeduid worden. Als men om een of andere reden niet tot een consensus over de kandidaat kan komen, wordt uit de leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn bij geheime stemming een voorzitter gekozen. Deze persoon, die in geen geval een personeelslid mag zijn van de betrokken gemeente, wordt hiermee eveneens voorzitter van het Vast Bureau en de Bijzondere Comités. (Stokx, 2006a en Mast e.a., 2006)

Het OCMW kan gemachtigd worden om één of twee ondervoorzitters te kiezen. Dit brengt wel met zich mee dat er minstens één, respectievelijk twee schepenen minder worden aangesteld dan het maximale toelaatbare (zie Gemeentedecreet, 4.2.2a). De ondervoorzitters worden gekozen onder de leden van het Vast Bureau en staan de voorzitter op alle vlakken bij bij het uitvoeren van zijn taken (Ysebaert en Asselberghs, 2006). Zoals eerder aangehaald, heeft voorlopig geen enkele gemeente van deze optie gebruik gemaakt. De reden hiervoor is dat men er vanuit gaat dat men als schepenen zwaarder kan doorwegen op het beleid dan als OCMW-ondervoorzitter. De politieke partijen streven nog steeds naar een zo hoog mogelijk aantal schepenenambten, zeker in geval van een coalitie (Mariën e.a., 2007). De bevoorrechte getuigen merkten allen op dat het Gemeentedecreet niet ingaat op de bevoegdheidsafbakening tussen de mandaten van voorzitter en ondervoorzitter. Hier zit een lacune in het decreet.

Zoals eerder gezegd (punt 4.2.2) voorziet het Vlaamse Gemeentedecreet dat de voorzitter van het OCMW na de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 deel kan uitmaken van het college van burgemeester en schepenen.

c) Vast Bureau

De Raad voor Maatschappelijk Welzijn is verplicht om een Vast Bureau³⁵ op te richten dat belast is met het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur. De Raad kan de bevoegdheden van het Vast Bureau uitbreiden, maar ze is hierin beperkt. Het Bureau bestaat uit drie tot vijf leden die door en onder de raadsleden worden verkozen. (Stokx, 2006a en Mast e.a., 2006)

³⁵ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 27    1. De raad voor maatschappelijk welzijn (richt in zijn midden een vast bureau op) dat belast is met het afhandelen van de zaken van dagelijks bestuur en waaraan hij bovendien andere wel omschreven bevoegdheden kan overdragen.

Onverminderd de toepassing van artikel 94; kan de raad in zijn midden eveneens bijzondere comités oprichten waaraan hij wel omschreven bevoegdheden kan overdragen. Er kunnen evenwel geen bijzondere comités worden opgericht zolang geen bijzonder comité voor de sociale dienst werd aangesteld. (Bovendien kan de raad voor maatschappelijk welzijn in zijn huishoudelijk reglement bepalen dat plaatsvervangers worden aangewezen die de effectieve leden van de bijzondere comités mogen vervangen, wanneer die belet zijn. De plaatsvervangers dienen op dezelfde akte van voordracht voor te komen als de betrokken effectieve leden.)

d) Bijzondere Comités

De Raad kan naast een Vast Bureau ook Bijzondere Comités oprichten. Deze materie wordt eveneens behandeld in art. 27   1 van de organieke wet³⁶. De Raad zal aan deze Comités welomschreven bevoegdheden toekennen en zij wijst zelf de leden van het Comité aan. De Raad is vrij om te bepalen hoeveel leden in een bepaald Comité zullen zetelen, zolang het er maar minstens evenveel zijn als in het Vast Bureau. Bovendien kunnen er geen Bijzondere Comités worden opgericht zolang de raad niet is overgegaan tot de oprichting van een Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Dit heeft als voornaamste taak de dossiers voor individuele hulpverlening te onderzoeken en voorstellen terzake uit te werken. (Stokx, 2006a en Ysebaert en Asselberghs, 2006)

4.2.4 Personeelsstructuur

Volgens Mast e.a. (2006) en Stokx (2006a) heeft elk OCMW een secretaris, een ontvanger en ten minste      maatschappelijk werker. Het is de Raad voor Maatschappelijk Welzijn die instaat voor de personeelsformatie.

a) Secretaris

De secretaris (art. 45 OCMW-wet³⁷) woont de vergaderingen van de Raad en het Vast Bureau bij en is belast met het opmaken van de notulen hiervan. Hij heeft echter geen stemrecht bij deze bijeenkomsten. Daarnaast heeft hij de leiding over de administratie en staat hij aan het hoofd van het personeel. Verder ondertekent de secretaris (samen met de voorzitter) de uitgaande stukken, is hij belast met het opstellen van het voorontwerp van het meerjarenplan en van de budgetten en stelt hij de uitgaande facturen op. De secretarissen ontpoppen zich meer en meer als volwaardige managers van hun bestuur. (Stokx, 2006a)

³⁶ Zie vorige voetnoot

³⁷ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 45   1. De secretaris woont, zonder beraadslagende stem, de vergaderingen bij van de raad en van het vast bureau. Hij is in het bijzonder belast met het opmaken van de notulen van die vergaderingen. (Hij herinnert in voorkomend geval aan de geldende rechtsregels, vermeldt de feitelijke gegevens waarvan hij kennis heeft en zorgt ervoor dat de door de wet voorgeschreven vermeldingen in de beslissingen worden opgenomen.)

Hij is verantwoordelijk voor het overbrengen van de notulen van die vergaderingen en van de beslissingen van die organen in daartoe bestemde registers. De notulen en beslissingen worden ondertekend door de voorzitter en de secretaris.

De secretaris kan de vergaderingen bijwonen van alle bijzondere comités.

Onder het gezag van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn onderzoekt de secretaris de zaken, leidt hij de administratie en is hij het hoofd van het personeel. Hij bewaart het archief.

De secretaris is verantwoordelijk voor de boeking van de erkende vorderingen en van de vastgelegde uitgaven en voor het opmaken van de bevelschriften tot betaling of invordering. Die bevelschriften worden ondertekend door de voorzitter en de secretaris.

De secretaris maakt de voorontwerpen van begroting op.

Hij is verplicht zich te gedragen naar de onderrichtingen die hem worden gegeven door de voorzitter, de raad en het vast bureau.

b) Ontvanger

De ontvanger leidt (onder het gezag van de voorzitter) de financiële dienst van het OCMW, met uitzondering van de bevoegdheden die in dit verband aan de secretaris worden toegekend. De ontvanger heeft als belangrijkste taken het voeren van de boekhouding, het organiseren van de administratie en het opzetten van interne controleprocedures. Tot zijn concrete takenpakket behoren onder andere het innen en het registreren van uitgaande facturen en andere vorderingen, het opvolgen van bestellingen en het betalen van openstaande facturen. Hij is verantwoordelijk voor het thesauriebeheer van het OCMW en staat tevens in voor de inbewaarneming van waarden die door bewoners van zijn instellingen aan het OCMW worden toevertrouwd. De rol van de ontvanger wordt gespecificeerd in artikel 46 van de OCMW-wet³⁸. (Stokx, 2006a en Mast e.a., 2006)

c) Maatschappelijk werker en sociale dienst

Elk OCMW dient een sociale dienst te hebben die door minstens één maatschappelijk werker wordt bemand. De maatschappelijk werker helpt personen en gezinnen bij het opheffen of verbeteren van de noodsituaties waarin zij zich bevinden. Zijn rol staat beschreven in artikel 47 van de OCMW-wet³⁹.

Volgens Stokx (2006a:44) heeft de sociale dienst "binnen het raderwerk van het OCMW [...] een speerfunctie. Door het direct contact met hulpvragers van jong en oud, krijgen de maatschappelijk werkers van de sociale dienst een zeer concrete kijk op de dagdagelijkse problemen die in de gemeente leven. De maatschappelijke werkers voelen constant de polsslag van de bevolking. De sociale dienst is meer dan ooit de detector, de 'sociale snuffelpaal' voor pijnlijke situaties van maatschappelijke desintegratie, achterstelling en schrijnende armoede."

4.2.5 Specifieke diensten en voorzieningen

"Bij de individuele hulpverlening en het ondersteunen van arme gezinnen stuit men vaak op structurele omgevingsfactoren. Het is voor de hulpverlener en het OCMW vaak zeer moeilijk om die te verhelpen. Hoe kan je een perspectief op betere huisvesting bieden als de woningmarkt te krap of onbetaalbaar is? Hoe werk je aan tewerkstellingskansen als een laaggeschoold iemand, die daarbij ook nog moeite heeft om zijn leven te structureren, nergens in de omgeving een geschikte

³⁸ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 46 § 1. De ontvanger heeft tot taak om, onder zijn verantwoordelijkheid, de ontvangsten van het centrum voor maatschappelijk welzijn te innen en tegen regelmatige bevelschriften de betaalbaar gestelde uitgaven te doen ten belope hetzij van het bedrag bepaald in elk artikel van de begroting, hetzij van een bijzonder krediet of van het bedrag van de overeenkomstig artikel 91 overgedragen kredieten. (De ontvanger staat onder het gezag van de voorzitter.)

³⁹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 47 § 1. De maatschappelijk werker heeft als opdracht, met het oog op de verwezenlijking van de bij artikel 1 bepaalde doelstellingen, en ter uitvoering van de taken hem opgedragen door de secretaris, namens de raad, het vast bureau of het bijzonder comité voor de sociale dienst, de personen en gezinnen te helpen bij het opheffen of verbeteren van de noodsituaties waarin zij zich bevinden. Hiertoe doet hij, onder meer, de onderzoeken ter voorbereiding van de te nemen beslissingen, verstrekt documentatie en raadgevingen en verzekert de maatschappelijke begeleiding van de betrokkenen.

arbeidsplaats vindt? Om aan die meer structurele noden te verhelpen, kan het nuttig zijn een dienst of voorziening op te richten.” (Stokx, 2006a:20)

Om deze redenen laat de organieke wet het OCMW toe (indien ze het nodig acht) inrichtingen en/of diensten met een sociaal, preventief of curatief karakter op te richten, uit te breiden en beheren. De noodzaak moet blijken uit een studie waarin men rekening houdt met de behoeften van de bevolking, de aanwezigheid van gelijkaardige instellingen in de omgeving en de financiële levensvatbaarheid van de dienst (art. 60 §6 OCMW-wet⁴⁰, zie ook 4.2.3). Om een dergelijke dienst op te richten, beschikt het OCMW over de volgende drie alternatieven:

- Men bouwt de dienst zelf uit binnen het OCMW, bijvoorbeeld door deze dienst een eigen beheersautonomie te geven (al dan niet met behulp van budgethouderschap) of via ‘een interne verzelfstandiging met rechtspersoonlijkheid’ met alleen het OCMW als lid (zoals beschreven in hoofdstuk XII van de OCMW-wet). Een voorbeeld hiervan is de Welzijnsregio Noord-Limburg. Dit is een OCMW-vereniging van acht gemeenten die samenwerken op vlak van rechtshulp, tewerkstelling en opleiding, gezinszorg en collectieve schuldbemiddeling.
- Men kan een samenwerkingsverband aangaan met andere partners. Een dergelijk samenwerkingsverband bestaat uit onderlinge afspraken die best in een overeenkomst worden gegoten (artikel 61 OCMW-wet⁴¹).
- Het OCMW kan één van zijn opdrachten toevertrouwen aan een vereniging. In dat geval bouwt men een dienst uit met een eigen rechtspersoonlijkheid. Het OCMW kan participeren in verenigingen die sociale doeleinden nastreven, voor zover die verenigingen de bepalingen van hoofdstuk XII of hoofdstuk XIIter van de OCMW-wet naleven. Een voorbeeld hiervan is het uitbaten van een ziekenhuis als vzw, samen met een private partner (onderhevig aan de wetgeving omtrent vzw’s⁴² en hoofdstuk XIIter van de OCMW-wet).

Naast deze drie alternatieven kan een OCMW er voor opteren om de diensten en voorzieningen niet zelf op te richten, maar ze door derden te laten aanbieden of door derden te ondersteunen, die een dergelijk initiatief verder willen uitbouwen.

⁴⁰ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60 §6. Waar de noodzakelijkheid zich voordoet, richt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, desgevallend in het kader van een bestaande planning, inrichtingen of diensten op met sociaal, curatief of preventief karakter, breidt deze uit en beheert deze

⁴¹ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 61 Het centrum kan een beroep doen op de medewerking van personen, van inrichtingen of diensten, die, opgericht hetzij door openbare besturen, hetzij op privé-initiatief, in staat zijn de middelen aan te wenden tot verwezenlijking van de verschillende oplossingen die zich opdringen, met eerbiediging van de vrije keuze van de betrokkene.

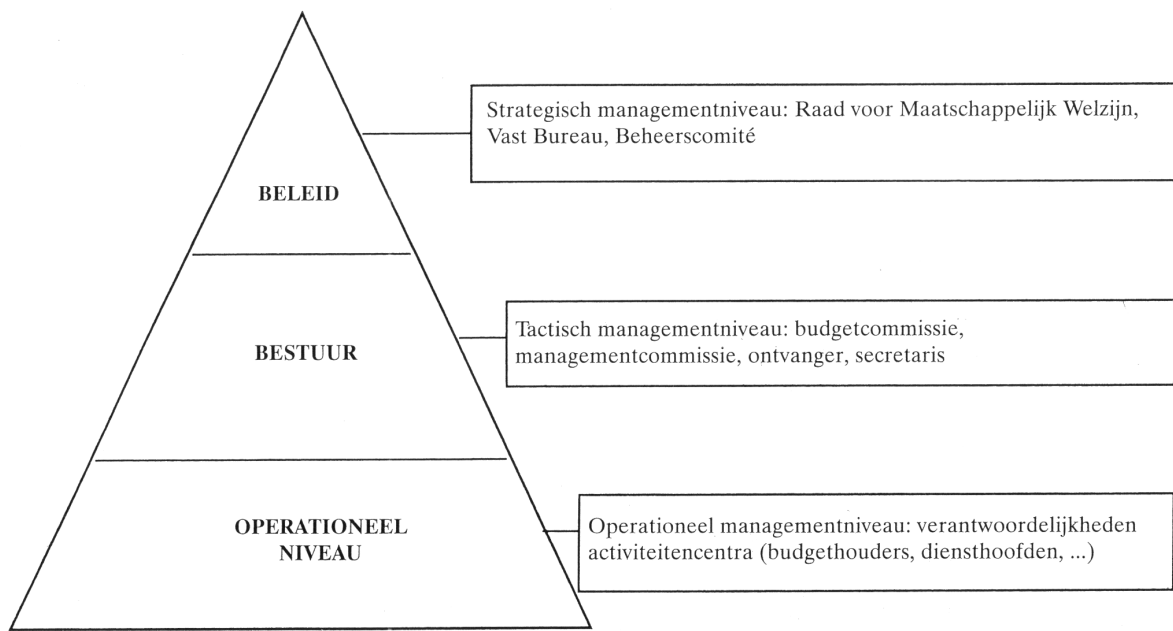
⁴² Wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen van 2 mei 2002 (B.S. 11.12.2002)

Het Maaseikse OCMW heeft in dit kader onder andere een dienst 'groeps- en projectwerk' (trajectbegeleiding/tewerkstelling), een pensioendienst, een dienst maaltijdbedeling, een samenwerkingsinitiatief thuisgezondheidszorg (ter coördinatie en zorgbemiddeling bij chronische patiënten in de thuissituatie), een praatgroep voor familieleden van demente personen of alzheimerpatiënten en een mindermobielen centrale.

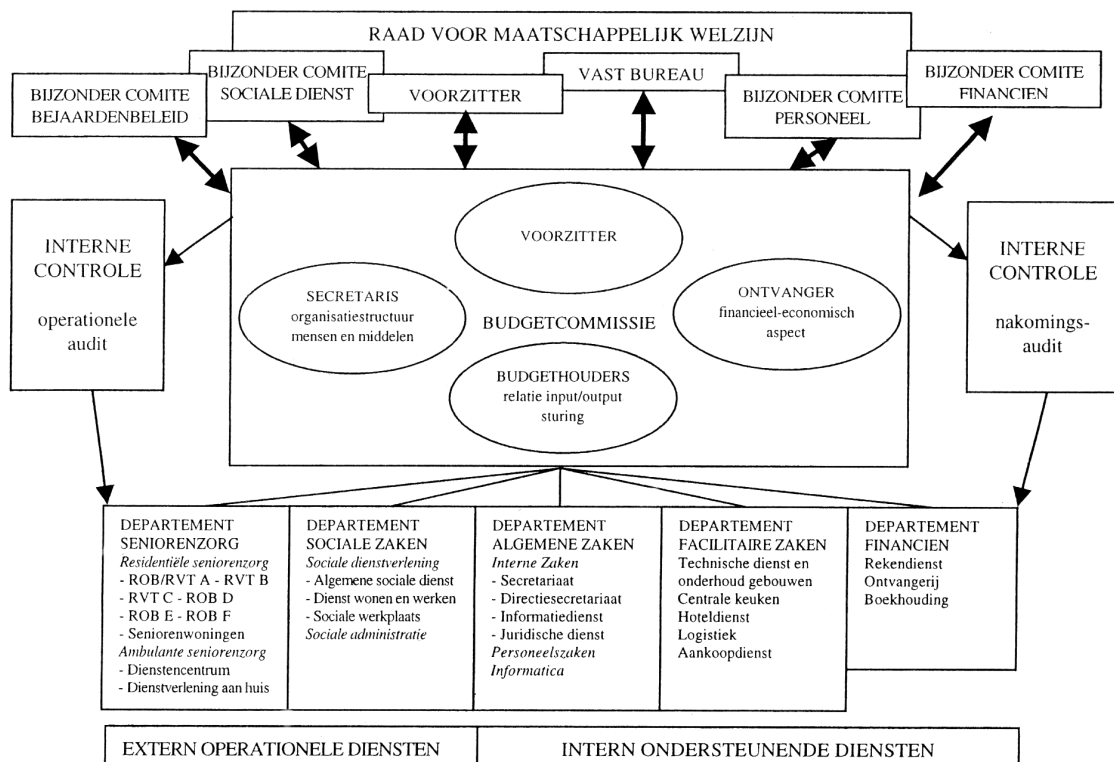
Bovendien kan een OCMW ook intercommunaal samenwerkingsakkoorden sluiten met één of meerdere (naburige) OCMW's (zie ook 5.2.1 en 6.6). Stokx (2006a) geeft hierbij als voorbeeld het delen van de kosten van een jurist over vijf naburige OCMW's. Ook het OCMW van Maaseik maakt gebruik van deze mogelijkheid: ze deelt de juriste die werkzaam is op de juridische dienst met de gemeente Maasmechelen (onder de naam 'Regionale Juridische Dienst'). In Heist-op-den-Berg heeft men samen met twee buurgemeenten een sociaal verhuurkantoor opgericht. *"Het principe bestaat erin dat het sociaal verhuurkantoor op het grondgebied van de drie gemeenten huurwoningen zoekt op de privémarkt. Deze woningen moeten voldoen aan de wettelijk erkende woonnormen en aan een redelijke prijs kunnen verhuurd worden. De eigenaar van de woning ontvangt vaak een lagere maandelijkse huur dan deze welke hij in eerste instantie vooropstelde, maar hij heeft daarentegen de zekerheid dat de huur maandelijks door het sociaal verhuurkantoor wordt betaald"*, aldus Mevr. Bosmans. Ook in het noorden van Limburg hebben zeven gemeenten een dergelijke vzw opgericht, namelijk het Sociaal Verhuurkantoor Noord-Limburg vzw (zie ook 5.5.2d).

4.2.6 Piramidale en hiërarchische structuur

Samengevat kunnen we stellen dat een OCMW op drie niveaus georganiseerd moet worden. Zoals in de klassieke organisatieleer, wordt het management ingedeeld in een strategisch, een tactisch en een operationeel niveau, cfr. Stoner e.a. (2001:214-215). Welk orgaan zich op welk niveau bevindt, zien we in figuur 1. Dat een grotere gemeente ook al snel een flink uit de kluiten gewassen organogram van haar OCMW met zich mee kan brengen, wordt vervolgens geïllustreerd in figuur 2.



Figuur 1: Organisatie management (De Clerck e.a., 1999a)



Figuur 2: Bestuursgericht organogram van een 'groot' OCMW (De Clerck e.a., 1999b)

Hoofdstuk 5: Opdrachten van het OCMW

5.1 Algemeen

5.1.1 Situering

Zoals we stelden in hoofdstuk 4 bestond de oorspronkelijke taak van de C.O.O.'s erin om de ellende van de behoeftigen te verzachten en te voorkomen. "De opdracht van het OCMW bestaat er thans in om aan elke persoon die er behoefte aan heeft en ongeacht zijn vermogenstoestand, diensten of hulp te verstrekken of te doen verstrekken op sociaal, op sociaal-medisch en op medisch gebied." (Mast e.a., 2006:623)

"Het OCMW, als sluitstuk van de sociale zekerheid, moet zijn taak onverminderd kunnen blijven opnemen" (Beleidsbrief Luk Martens in Luyten, 1999:23). De essentie van de verzorgingsstaat is dat de overheid zich garant stelt voor het welzijn, de gezondheid en het inkomen van zijn burgers. De sociale zekerheid is de ruggengraat van onze verzorgingsstaat. Volgens Notredame in Vranken e.a. (1998:21) luidt de opdracht van het OCMW dan ook van bij de oprichting: "een professionele maatschappelijke dienstverlening als een afdwingbaar recht ter bevordering van het welzijn van de hele bevolking", waarbij elke term op zijn volle gewicht moet worden genomen. Het is dus duidelijk dat het OCMW een zeer belangrijke rol inneemt in het stelsel van sociale voorzieningen van onze maatschappij.

Artikel 1 van de organieke wet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁴³ heeft nog niets van haar actualiteit ingeboet en blijft de basis: "het OCMW garandeert aan elke persoon een recht op maatschappelijke dienstverlening die hem/haar in staat stelt een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid". (Luyten, 1999:37) De kernopdracht van het OCMW bestaat er dan ook in om via de meest geëigende methodieken aan iedere burger de mogelijkheid te bieden een menswaardig bestaan⁴⁴ te leiden.

⁴³ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 1 Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren.

⁴⁴ Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 (B.S. 17.2.1994)

Art. 21 Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Om dit te realiseren is het belangrijk dat de maatschappelijke dienstverlening van het OCMW een afdwingbaar recht is. De hulp is afdwingbaar omdat de wet een beroepsmogelijkheid voorziet. Voorheen werd dit beroep behandeld door de provinciale beroepskamers. Dit waren volwaardige administratieve rechtscolleges tegen wier beslissingen men bij de Raad van State een administratief cassatieberoep kon indienen. De wet van 12 januari 1993 droeg deze bevoegdheid echter over aan de arbeidsrechtbanken. Vanaf 1 maart 1993 werden alle beroepen betreffende beslissingen van het OCMW (zowel deze inzake bestaansminimum/leefloon als deze inzake maatschappelijke dienstverlening) door de arbeidsrechtbanken behandeld. Deze wijziging werd opgenomen in artikel 71 (eerste lid)⁴⁵ van de organieke OCMW-wet. (Mast e.a., 2006)

Bovendien is het OCMW er niet alleen voor de armen, de 'onderstand', maar voor iedereen. Dat neemt niet weg dat men zich specifiek moet toespitsen op bepaalde achtergestelde groepen in onze samenleving, groepen die anders verstoken blijven van enige maatschappelijke aandacht en hulp. Bovendien moet OCMW-beleid noodzakelijk ingebed zijn in een breder lokaal welzijnsbeleid, waarbij op alle beleidsterreinen in de richting van een kansenbeleid moet gewerkt worden. Ten slotte moet het duidelijk zijn dat het begrip 'menswaardig leven' erg relatief is en sterk gebonden is aan tijd en cultuur. (Luyten, 1999 en Stokx, 2006a)

5.1.2 Steunverlenend OCMW

In iedere gemeente is er een OCMW, waardoor er geen blinde vlekken zijn op onze landkaart. De bevoegdheden van een OCMW worden in principe beperkt door de gemeentegrenzen, het zogenaamde territoriale principe. Dit is zeker zo sinds de afschaffing van de mogelijkheid om intercommunale OCMW's op te richten, cfr. 4.2.5 (Bouckaert e.a., 2002). "Dit betekent geenszins dat de gemeentelijke schaal niet overstegen kan worden. Een samenwerking met andere OCMW's of diensten blijft altijd mogelijk als de aard van de sociale voorziening een grotere schaal vereist..." (Luk Martens in Luyten, 1999:22).

Het feit dat iedere gemeente over een OCMW beschikt, betekent niet dat men vrij is om bij eender welk centrum aan te kloppen voor hulp. Volgens Mast e.a. (2006:624) is "het steunverlenend OCMW [...] luidens de wet van 2 april 1965⁴⁶ in beginsel het OCMW van de gemeente op wier grondgebied de dienstbehoevende persoon zich bevindt op het ogenblik dat de bijstand noodzakelijk wordt." In de rechtspraak werd 'zich bevinden' gepreciseerd tot een 'habituële

⁴⁵ Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

Art. 71 Eenieder kan (bij de arbeidsrechtbank) in beroep gaan tegen een beslissing inzake individuele dienstverlening te zijnen opzichte genomen door de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of door één van de organen aan wie de raad bevoegdheden heeft overgedragen.

⁴⁶ Wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 6.5.1965)

Art. 1 1° "(steunverlenend openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn)": (het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) van de gemeente op wier grondgebied zich een persoon bevindt die bijstand behoeft, wiens staat van behoefteigheid door (dit openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) erkend werd en aan wie (het centrum) steun verleent waarvan de aard en, zo nodig, het bedrag door (het centrum) beoordeeld en bepaald worden

aanwezigheid'. Uitzonderingen hierop worden gevormd door gevallen van dringende noodzaak en het verblijf in erkende verzorgings- en/of opvangcentra. Bij deze laatste komt de patiënt of de resident niet ten laste van het OCMW van de gemeente op wier grondgebied deze instelling gevestigd is (dit zou een abnormale belasting kunnen veroorzaken), maar dient het OCMW van de gemeente waar de persoon in kwestie ingeschreven was, tussen te komen. Het spreekt voor zich dat dit een bron van conflicten is, vandaar dat ook de Raad van State zich meermaals heeft uitgesproken over deze kwesties⁴⁷. (Mast e.a., 2006)

5.2 Indeling naar de wet

5.2.1 Algemeen

De meeste bronnen in de literatuur hanteren een indeling van de (kern)taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gebaseerd op de artikels 57 tot en met 68 van de Organieke Wet van 1976 betreffende de OCMW's⁴⁸, die specifiek handelen over de taken. Vooral artikel 57 §1 is volgens Lammertyn (1990:9) in deze belangrijk: "Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn [heeft] tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp. Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn."

In bovenstaand citaat uit de OCMW-wetgeving worden drie wijzen van dienstverlening genoemd: lenigend, curatief en preventief. Met lenigend wordt hier bedoeld: de nood verzachten, de acute noodsituatie onmiddellijk beëindigen (vb. door het voorzien in een minimumuitkering of het verdelen van voedselpakketten). Curatieve hulp slaat op het wegnemen van de oorzaak van de nood, bijvoorbeeld door het organiseren van tewerkstelling. Het spreekt voor zich dat de lenigende en de curatieve hulpverlening erg dicht bij elkaar aansluiten. Door het bieden van preventieve hulp wil men anticiperen op eventuele problemen door te trachten ze te voorkomen. Hier kan men o.a. denken aan budgetbeheer en het verzekeren van de hulpbehoevende voor ziekte en invaliditeit. (Stokx, 2006a)

Naast de taken die worden opgelegd door de organieke OCMW-wet, zijn er volgens Mast e.a. (2006) ook afzonderlijke wetten die bijzondere opdrachten toewijzen aan het OCMW. Als voorbeeld haalt hij de wet van 4 september 2002 aan die het OCMW verplicht de noodzakelijke ondersteuning en sociale en budgettaire begeleiding te verstrekken aan personen die

⁴⁷ Raad van State, arrest 21.946 van 29 januari 1982 (OCMW-Herstal), arrest 25.554 van 4 juli 1985 (OCMW-Esneux) en arrest 38.097 van 13 november 1991 (OCMW-Luik)

⁴⁸ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 57.- § 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 57ter, heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is.

Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp.

Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.

betalingsmoeilijkheden ondervinden (in het bijzonder wat betreft hun rekeningen voor gas en elektriciteit). Zie hiervoor ook 5.5.2.g.

De sociale noden van de bevolking verschillen sterk van gemeente tot gemeente. Het is dan ook belangrijk om in te zien dat elk OCMW eigen prioriteiten moet stellen en accenten moet leggen. Zoals Freddy Willockx aanhaalde in Van Alsenoy (2001) kan qua taakverdeling geen eenduidig model worden opgesteld dat voor alle gemeenten geldig is. Het zou dus verkeerd zijn om één model als 'het enige juiste' te willen opdringen. Dit werd bevestigd in de gesprekken met de bevoorrechte getuigen. Binnen het OCMW van Heist-op-den-Berg richt men zich vooral op het aan het werk stellen van leefloners, de organisatie van kwaliteitsvolle kinderopvang en (residentiële) ouderenzorg. In Lommel legt men de prioriteiten eerder bij armoedebestrijding, sociale huisvesting en thuiszorg. Het OCMW past zich dus wel degelijk aan aan de specifieke noden van de inwoners.

Het mag ook duidelijk zijn dat niet alle taken even gemakkelijk tot een goed einde te brengen zijn. Vooral wanneer het aankomt op armoedebestrijding stellen zich vaak problemen. Volgens dhr. Ieven vallen meer dan de helft van de steuntrekkers onder de categorie 'langdurig armen'. In een aanzienlijk deel van deze groep is zelfs sprake van armoede over de generaties heen. Voor de maatschappelijk werkers die deze mensen begeleiden is het vaak erg frustrerend werken omdat er zo weinig resultaat zichtbaar is. Toch is het van groot belang om de hulpbehoevenden te blijven opzoeken en te ondersteunen. Volgens mevr. Bosmans is het dikwijls moeilijk om mensen die door het OCMW aan een baan geholpen zijn, ook effectief aan de slag te houden. Allerlei externe factoren beïnvloeden vaak het levenspatroon van deze zwakkeren en doen hun de tewerkstelling stop zetten, soms met gevolgen niet alleen voor henzelf maar ook voor anderen (bijvoorbeeld een gesubsidieerd project dat moet worden stopgezet wegens te weinig overblijvende deelnemers).

Ook de bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en OCMW binnen het lokale sociaal beleid kan zeer sterk variëren van gemeente tot gemeente. Een veelvoorkomend voorbeeld hiervan is de huisvesting, die soms onder de bevoegdheid van de OCMW-Raad valt, maar evengoed rechtstreeks onder het gezag van een schepen kan geplaatst worden. Dit toont nogmaals aan hoe sterk de wisselwerking en hoe vaag de grens tussen het OCMW en de gemeente wel is. Een gedeelde inspanning is met andere woorden een noodzakelijke voorwaarde voor het uitbouwen van een goed functionerend (lokaal) sociaal beleid. Hieromtrent dienen dan ook duidelijke afspraken gemaakt te worden (zie ondermeer punt 6.4.3 in verband met het bestuursakkoord tussen de gemeente en het OCMW).

Dit vormt ook een van de motieven voor het invoeren van het nieuwe Gemeentedecreet⁴⁹. Hiermee wordt gepoogd het schepencollege en de OCMW-Raad dichter bij elkaar te brengen, zelfs gedeeltelijk te integreren. Dit decreet stelt dat de OCMW-voorzitter vanaf 2013 verplicht in het schepencollege moet zetelen (zie ook 4.2.1). Tot die datum kan dit ook al op vrijwillige basis. Uit cijfers van het VVSG (2006) en Mariën e.a. (2007) blijkt dat 63,1% van de gemeenten opteren voor de opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege. Redenen om voorlopig niet tot deze paringsdans over te gaan, werden onder andere onderzocht door Debast en van Bouwel (2006). De aangehaalde motieven zijn de angst voor een (nog) loggere communicatie, een zwaardere belasting voor de centra en een verlies aan zelfstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeente.

5.2.2 Tweeledigheid

De opdrachten van het OCMW zijn in essentie tweeledig. Enerzijds kent het OCMW het leefloon en aanvullende (financiële) steun toe. Dit is het zogenaamde vangnet van de sociale zekerheid en is onmisbaar in een beleid dat alle burgers een inkomen garandeert. Anderzijds speelt het OCMW een belangrijke rol in de garantstelling van de overheid voor het welzijn en de gezondheid van de burger. Het OCMW moet dus ook de nodige maatschappelijke dienstverlening verzekeren, die elke persoon in staat moet stellen een menswaardig leven te kunnen leiden (Luyten, 1999).

Mast e.a. (2006) wijzen erop dat bij deze tweede taak voor het OCMW een grote verantwoordelijkheid ligt. Een dienstverlenend OCMW is vrij in het beoordelen van de toestand van de betrokkene en de aard en omvang van de bijstand, maar dit betekent ook dat het OCMW volledig verantwoordelijk is voor de door hem verleende bijstand. Men kan met andere woorden achteraf geen steun terugvragen op basis van argumenten die in de eigen beoordeling bij het toekennen ervan fout werden ingeschat. Het is dus uiterst belangrijk om vooraleer een bepaalde dienstverlening toe te kennen, de noodzaak en rechtvaardiging ervan grondig te onderzoeken. Deze regel werd uitdrukkelijk opgenomen in artikel 1, 1° van de wet van 2 april 1965⁵⁰.

Ten slotte geven Hermans e.a. (1999) aan dat de uitvoering van een sociaal beleid veeleer als een sociaal dan als een rationeel, logisch-deductief proces moet begrepen worden. Dit houdt in dat uiteindelijke praktijkresultaten wel eens sterk kunnen afwijken van de intenties van de wetgever. De resultaten van het door lokale OCMW's gevoerde sociaal beleid kunnen ook onderling sterk variëren.

⁴⁹ Gemeentedecreet van 6 juli 2005 (B.S. 31.8.2005)

⁵⁰ Wet betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 2 april 1965 (B.S. 06.05.1965)

Art. 1. <W 9-7-1971, Art. 2> Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° "(steunverlenend openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn)": (het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) van de gemeente op wier grondgebied zich een persoon bevindt die bijstand behoeft, wiens staat van behoeftigheid door (dit openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) erkend werd en aan wie (het centrum) steun verleent waarvan de aard en, zo nodig, het bedrag door (het centrum) beoordeeld en bepaald worden

5.3 Indeling naar werkzaamheden

De staf van de afdeling 'Maatschappelijk Welzijn en Vormingscentrum voor OCMW's' van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) typeert in Luyten (1999) de kernopdrachten van het OCMW op een meer algemene, bijna theoretische wijze. Zij onderscheidt volgende werkzaamheden, die de essentie van de OCMW-werking weergeven:

- *Inventariseren*: de OCMW's inventariseren de behoeften van de lokale bevolking en het bestaande voorzieningenaanbod, waardoor ze zelf een aangepast dienstverleningsnetwerk kunnen uitbouwen.
- *Coördineren en regisseren*: het OCMW moet een platform bieden waar verschillende lokale welzijnsinitiatieven elkaar kunnen vinden. Belangrijk hierbij is dat voortdurend een inhoudelijke discussie levendig gehouden wordt, waarbij de behoeften en het beleid van alle betrokken gesprekspartners aan bod komen. Op deze manier moet het OCMW het lokale welzijnsbeleid zo goed mogelijk coördineren, in het belang van de (hulpbehoevende) burger.
- *Hulpverlening organiseren*: het OCMW heeft als taak het ondersteunen van burgers die op eigen kracht niet of onvoldoende kunnen aansluiten bij of deelnemen aan het maatschappelijk leven. Dit betekent naast het bieden van bestaanszekerheid (als vangnet) en levenswaardige omstandigheden, ook het aanreiken van een kansenbiedende hulpverlening (integratie), zowel op materieel als op sociaal vlak. Het aanbod van het OCMW is hierbij integraal: het biedt perspectieven op zoveel mogelijk verschillende terreinen (inkomen, huisvesting, tewerkstelling, sociale relaties, cultuur, etc.)
- *Signaalfunctie*: Via de concrete hulpverlening, de registratie en de coördinerende opdrachten, komen structurele leemtes, onvolkomenheden en neveneffecten van het beleid en de regelgevingen aan het licht. Het OCMW heeft hierbij als essentiële taak om deze te vertalen in concrete signalen voor het eigen lokale bestuur en alle andere (hogere) overheden.

5.4 Indeling naar actiemiddelen

Een derde indeling werd gemaakt door Lammertyn (1990) en werd overgenomen en uitgebreid door Ooms (1999) en door Ysebaert & Asselberghs (2006). Het betreft hier een indeling naar actiemiddelen, met andere woorden: "Welke instrumenten heeft het OCMW voorhanden om zijn taken naar behoren uit te voeren en zo bij te dragen tot een degelijk lokaal sociaal beleid?" We geven de verschillende instrumenten met een korte toelichting weer:

- *Informatie*: Het OCMW geeft alle nuttige raadgevingen en inlichtingen zodat de betrokkene zijn wettelijke rechten en voordelen kan doen gelden. Verder verspreidt het centrum alle

mogelijke informatie over de eigen diensten die ze aanbiedt en over het wettelijk gegarandeerde minimumpakket. Ook moet men steeds bij het OCMW terechtkunnen voor meer informatie en/of doorverwijzing in verband met kinderbijslag, (sociale) huisvesting, studiebeurzen, etc.

- *Bemiddeling*: het OCMW onderneemt volgens artikel 60, §2 van de organieke wet⁵¹ alle stappen die nodig zijn om de sociale rechten van een hulpvrager te vrijwaren. Indien nodig maakt zij hem lid van een verzorgingsinstelling (bijvoorbeeld een ziekenfonds). Het OCMW kan de betrokkene ook (via zijn maatschappelijke assistenten) in contact brengen met andere instanties die hulp kunnen bieden. Hierbij denken we onder andere aan kredietinstellingen en advocaten.
- *Begeleiding*: Het OCMW verzekert de psycho-sociale, morele en pedagogische begeleiding die de betrokkene nodig heeft om zijn problemen te boven te komen. Hieronder vallen bijvoorbeeld budgetbegeleiding, schuldbemiddeling, arbeidsbemiddeling en psychologische bijstand.
- *Materiële dienstverlening*: de materiële hulp die het OCMW verstrekt omvat zowel financiële bijstand (leefloon, aanvullende en terugvorderbare gelden) als hulp in natura (bijvoorbeeld extra stookolie of warme maaltijden)
- *Inrichtingen*: als ze dit noodzakelijk acht, kan het OCMW instellingen of diensten met een sociaal, curatief of preventief karakter oprichten. Hieronder vallen onder andere diensten voor de bedeling van warme maaltijden, bejaardentehuizen, rust- en verzorgingscentra, gezinshulp, poets- en klusjesdiensten, diensten voor thuisverpleging, kinderdagverblijven, ziekenhuizen en serviceflats (cfr. 4.2.5).
- *Voogdij*: het OCMW oefent voogdij uit over minderjarigen die hem zijn toevertrouwd
- *Tewerkstelling (in het kader van artikel 60, §7⁵²)*: het OCMW kan bemiddelen om de hulpvrager aan een arbeidsplaats te helpen, zodat de betrokkene de kans krijgt om in orde te komen met de sociale zekerheid. Het OCMW kan in deze ook als werkgever optreden.
- *Bewaring*: het OCMW organiseert de bewaring van waarden die hem kunnen worden toevertrouwd door personen die zijn opgenomen in een van zijn instellingen.
- *Daklozen en huisvesting*: het OCMW moet een dakloze de vereiste dringende hulpverlening bieden wanneer hij daarom verzoekt. De voorzitter heeft hiervoor onder andere het recht om elk gebouw dat sedert zes maanden verlaten is, op te eisen. Het OCMW kent onder bepaalde voorwaarden een installatiepremie toe aan een dakloze die deze status verliest door een woning te betrekken.

⁵¹ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

artikel 60 § 2. Het centrum verstrekt alle nuttige raadgevingen en inlichtingen en doet de stappen om aan de betrokkenen alle rechten en voordelen te verlenen waarop zij krachtens de Belgische of de buitenlandse wetten aanspraak kunnen maken.

⁵² Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

artikel 60 § 7. Wanneer een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een [...] betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden. De periode van de tewerkstelling bedoeld in vorig lid, mag niet langer zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen. (W. 2.8.2002 – Art. 187 – B.S. 29.8.2002)

- *Dringende medische hulp*: het OCMW verleent medische hulp aan iedereen die dringend medische verzorging nodig heeft. De praktijk wijst uit dat vooral personen die illegaal in ons land verblijven hierop beroep doen.
- *Gas- en elektriciteitsrekening en verwarmingstoelage*: zie 5.5.2.g

5.5 Bespreking van de (kern)taken

Samenvattend kunnen we volgens Simoens (2005) en Stokx (2006a) de taken van een OCMW indelen naar dienstverlening 'naar de burger toe' en 'naar de maatschappij en de overheid toe'. Een inventarisatie van het ruime takenpakket vindt u in bijlage 1. Wat betreft de dienstverlening naar de burger toe, moet het OCMW er in de eerste plaats op toezien dat de betrokkene de kans krijgt om zijn rechten maximaal te benutten (organieke OCMW-wet, art. 60 §2⁵³). Ten opzichte van de overheid heeft het OCMW vooral een informatieverstrekken functie.

In dit deel gaan we dieper in op die taken die volgens de literatuur en de bevoorrechte getuigen (Mevr. Bosmans, OCMW Heist-op-den-Berg; Dhr. Ieven, OCMW Lommel en Dhr. Derkoningen, OCMW Maaseik) de kerntaken vormen om een degelijke sociale dienstverlening op poten te zetten en in stand te houden.

5.5.1 Materiële hulp

Het OCMW is bij wet⁵⁴ gehouden tot het verstrekken van materiële hulp 'in de meest passende vorm'. Volgens Stokx (2006a) is dit de vorm van dienstverlening waar de meeste mensen spontaan aan denken bij het horen van het letterwoord 'OCMW'. In de praktijk betekent dit het uitkeren van financiële middelen, in welke vorm ook, aan diegenen die daar recht op hebben. Het toekennen van materiële hulp neemt meestal de vorm aan van het toekennen van een geldsom, hoewel er daarbuiten nog een hele reeks alternatieven zijn.

Of er financiële steun verstrekt moet worden, hoe groot deze moet zijn en welke de meest passende vorm is, moet in elke situatie apart geanalyseerd worden. Aan de hand van het criterium of het leiden van een menswaardig bestaan in het voorliggende geval mogelijk is, worden in deze beslissingen genomen. Zoals eerder aangehaald moet men bij deze analyse erg omzichtig te werk gaan, aangezien de genomen beslissingen een bindend karakter hebben. De financiële hulpverlening kan voor bepaalde of onbepaalde duur gelden en het OCMW kan op ieder ogenblik nagaan of de financiële toestand van de betrokkene gewijzigd is. In geval van fraude (bedrieglijk opzet) kunnen de uitgekeerde bedragen uiteraard teruggevorderd worden (OCMW Zelzate, 2006).

⁵³ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976 – Art. 60 §2

⁵⁴ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60 § 3. Het verstrekt materiële hulp in de meest passende vorm.

De waaier aan vormen van materiële hulpverlening kan worden ingedeeld in vijf categorieën: het leefloon, periodieke geldelijke steun, steunverlening op voorschot, eenmalige geldelijke steun en steun in natura. Hieronder geven we in essentie aan wat we hier telkens onder verstaan.

a) Leefloon

Het leefloon is via de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie⁵⁵ (RMI), ook wel bekend als de 'leefloonwet', ontstaan uit het vroegere bestaansminimum (BM). Het bestaansminimum werd door de wet van 7 augustus 1974⁵⁶ (dus nog voor de oprichting van de OCMW's in 1976) ingevoerd ter bescherming van diegenen die geen toereikende bestaansmiddelen hebben of kunnen verwerven (Collart, 1996). Toenmalig minister van integratie Vande Lanotte wilde in 1992 af van de ietwat negatieve sfeer die aan het begrip bestaansminimum verbonden was. Daarnaast vond hij het noodzakelijk om de bestaande regelingen meer te focussen op jongeren (-25 jarigen), door integratie te laten primeren op het zuiver uitkeren van gelden. Bovendien werden de uitkeringen gevoelig verhoogd. Om iets aan de negatieve bijklank te doen en omwille van talrijke wijzigingen werd in 2002 beslist het 'bestaansminimum' om te dopen in het 'leefloon' (Regionaal Instituut voor Maatschappelijk Opbouwwerk Limburg, 2006).

Iedere Belg die meerderjarig is, in België woont en geen toereikende bestaansmiddelen heeft of deze kan verwerven, heeft recht op het leefloon. Ook EU-burgers (in het kader van vrij verkeer van werknemers), vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister, erkende vluchtelingen, gehuwde minderjarigen en minderjarigen met kinderen ten laste kunnen een leefloon bekomen. Voor jongeren beneden de 25 jaar vormt het leefloon eigenlijk een overbrugging voor de periode in afwachting van een tewerkstelling in het kader van hun (re-)integratie, zie ook verder (5.5.2.i i.v.m. GPMI) (Mast e.a., 2006).

Het leefloon is in feite de laagste trede in ons stelsel van sociale bescherming. Om een deelname aan de arbeidsmarkt niet te ontmoedigen, ligt deze uitkering lager dan bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering of een pensioen. Bovendien is het een residuair recht. Dit betekent dat "het slechts wordt toegekend als de betrokkene alle andere bestaande mogelijkheden tot inkomensverwerving heeft uitgeput" (Stokx, 2006a:13). Daartoe behoort ook de steun die men van onderhoudsplichtige⁵⁷ familieleden krijgt. Indien nodig, kan het OCMW dan ook bij hen de

⁵⁵ Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 26 mei 2002 (B.S. 31.7.2002)

⁵⁶ Wet tot instelling van het recht op een bestaansminimum van 7 augustus 1974 (B.S. 18.9.1974)

Art. 1. § 1. Iedere Belg, die zijn burgerlijke meerderjarigheid heeft bereikt, die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en die geen toereikende bestaansmiddelen heeft, noch in staat is deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven, heeft recht op een bestaansminimum.

⁵⁷ De laatste jaren gaan er al maar meer stemmen op om deze onderhoudsplicht af te schaffen. Eind 2006 hadden 18 Vlaamse OCMW's deze stap reeds gezet. Onderzoekers van de universiteiten van Antwerpen (UA) en Luik (ULg) stellen dat "de OCMW's vinden dat de onderhoudsplicht moet blijven bestaan, al houden ze er een dubbel gevoel aan over. In principe vinden ze de familiale solidariteit vanzelfsprekend [...], maar de onderhoudsplicht werkt ook familieruzies in de hand en de bejaarde ervaart ze als een mislukking." (Winckelmans, 2006:6)

uitgekeerde middelen terugvorderen. Ook werken is een vorm van inkomensverwerving, zodat werkbereidheid een strikte voorwaarde is om een leefloon te ontvangen (Stokx, 2006a en Mast e.a., 2006).

Oorspronkelijk splitste men volgens Collart (1996) de bestaansminimum/leefloon-gerechtigden op in 3 groepen: de gehuwden, de alleenstaanden en de samenwonenden. In 1988 werd hier een 4de categorie aan toegevoegd, namelijk de alleenstaande ouder met één of meerdere kinderen ten laste. Dat de maandelijkse uitkeringen gedurende de laatste 20 jaar fors de hoogte ingingen (weliswaar deels omwille van inflatie), blijkt uit tabel 2⁵⁸.

Tabel 2: Evolutie van het bestaansminimum in de periode 1986 – 2002

Categorie	mei 1986	januari 1990	mei 1996	februari 2002
Gehuwd	497,86	560,68	677,77	778,21
Alleenstaande met kinderlast	365,91	504,61	677,77	778,21
Alleenstaande	365,91	420,50	508,31	583,66
Samenwonende	248,96	280,34	338,87	389,11

(Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2006)

Omwille van de maatschappelijke veranderingen gedurende het laatste decennium (meer alleenstaanden, meer echtscheidingen, samenlevingscontracten, fiscale gelijkstelling samenwonenden met gehuwden, etc.) was de initiële opsplitsing niet meer opportuun. Daarom deelt men sinds de wet⁵⁹ van 26 mei 2002 met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie volgens Stokx (2006a) de 'leefloners' in in drie categorieën: de samenwonenden, de alleenstaanden en de personen met gezinslast. De uitkeringen voor deze drie groepen bedroegen op 1 oktober 2006 respectievelijk 429,66 EUR; 644,48 EUR en 859,31 EUR (Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, 2006). Deze bedragen bekomt men door de basisbedragen (respectievelijk 4488,44 EUR; 6732,66 EUR en 8976,88 EUR op jaarbasis), zoals vermeld in de omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie van 29 september 2006 (Dupont, 2006), te vermenigvuldigen met een factor 1,1487 (indexaanpassing) en gelijk te verdelen over de 12 maanden. Vanaf 1 oktober 2007 zullen voor dezelfde categorieën de basisbedragen opgetrokken worden tot 4578,21 EUR; 6867,31 EUR en 9156,42 EUR. (Mast e.a., 2006 en Ysebaert & Asselberghs, 2006)

Piet Van Schuylenbergh plaatst een kritische noot bij de regeling omtrent het leefloon. Hij vindt "het onaanvaardbaar dat de federale overheid de bedragen van het leefloon die de OCMW's toekennen, in principe maar voor de helft terugbetaalt. Enkel OCMW's met heel veel

⁵⁸ De bedragen in euro, gegevens in Belgische frank werden omgerekend naar EUR volgens de factor 40,3399

⁵⁹ Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 26 mei 2002 (B.S. 31.07.2002)

leefloongerechtigden krijgen een verhoogde terugbetaling tot 60 of 65 procent. Deze beperkte terugbetaling is erg onbillijk en ondergraaft de solidariteit. Vandaag betalen de armsten voor de armsten. OCMW's van gemeenten met een welvarende bevolking hebben immers minder sociale dossiers en dus minder sociale uitgaven." (Van Schuylenbergh, 2007:5)

b) Vervangende en/of aanvullende steun

Uit het voorgaande blijkt dat niet iedereen recht heeft op een leefloon. Kandidaat-vluchtelingen, niet-EU-onderdanen en de meeste minderjarigen vallen niet onder de gegeven categorieën. Aangezien de organieke OCMW-wet iedereen een menswaardig bestaan garandeert, moeten ook deze mensen geholpen worden als zij over een onvoldoende groot inkomen beschikken. Daarom kan het OCMW in deze gevallen een vervangende steun (ook wel 'equivalent leefloon') toekennen. Daarnaast kan het centrum nog een bedrag uitkeren bovenop het leefloon, indien dit voor een persoon of gezin niet zou volstaan om een menswaardig bestaan te leiden. Dit is vaak het geval voor bejaarden die met hun eigen pensioen de dagprijs van een kamer in een rustoord (gemiddeld 37,91 EUR in een OCMW-rusthuis) of een andere ouderenvoorziening niet kunnen betalen. In dit geval zal het OCMW wel proberen het geld terug te vorderen van de onderhoudsplichtige familieleden (Werckx, 2006; Stokx, 2006a en Debast, 2006b).

Het grote verschil met het leefloon is dat hier de wet met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie niet van toepassing is. De OCMW's zijn dus veel vrijer in het toekenningsproces, maar algemeen worden wel de in de rechtspraak aangereikte bedragen gerespecteerd. In sommige gemeenten (o.a. Grimbergen) baseert men zich op gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (STATBEL) om objectieve maatstaven op te stellen zo een zekere mate van rechtszekerheid te creëren (Collart, 1996). We denken hierbij bijvoorbeeld aan het aantal personen ten laste, het inkomensniveau of de leeftijd van de betrokkene.

c) Terugvorderbare voorschotten

Als iemand recht heeft op een sociale zekerheidsuitkering of een andere vorm van inkomen (vb. onderhoudsgeld), maar hij deze door bijvoorbeeld een administratieve vertraging nog niet heeft ontvangen, kan het OCMW hem hierop een voorschot uitkeren. De strikte voorwaarde hierbij is wel dat hij deze middelen nodig heeft om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Indien mogelijk zal het OCMW de voorschotten rechtstreeks terugvorderen bij de instellingen die ze normaal aan de betrokkene zouden uitkeren, zoals geregeld door artikel 99 §2 van de organieke OCMW-wet⁶⁰ (Stokx, 2006a).

⁶⁰ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art 99 § 2. Met afwijking van artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek, treedt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, dat een voorschot toekent op een pensioen of op enige andere sociale uitkering, van rechtswege en tot het bedrag van dat voorschot, in de rechten op de achterstallen die de gerechtigde kan doen gelden

d) Overige financiële dienstverlening

Verder bestaat er nog een groep instrumenten die we overkoepelend 'overige financiële dienstverlening' zullen noemen. Hieronder vallen ondermeer leningen, verwarmingstoelagen (al dan niet terugvorderbaar), tussenkomsten in medische en farmaceutische kosten en huurwaarborgen. Ook wat betreft gehandicapten, studenten, vreemdelingen, daklozen en onderhoudsplichtigen kan een vorm van extra financiële ondersteuning bestaan. Elk OCMW kan autonoom beslissen of en hoe ze deze diensten optimaal invult, afgestemd op de noden van de bevolking in zijn gemeente (Stokx, 2006a).

5.5.2 Maatschappelijke dienstverlening

Naast het verstrekken van materiële hulp, beschikt een OCMW uiteraard over een hele waaier van mogelijkheden om zijn beleidsdoelstellingen te realiseren. In bijlage 2 vindt u een zo exhaustief mogelijke lijst van mogelijkheden die een OCMW hiervoor ter beschikking heeft. Deze opsomming werd opgesteld door het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven, in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Bouckaert e.a. (2002) geven hierbij aan dat een OCMW ernaar zou moeten streven elk puntje in deze (lange) lijst op te nemen in zijn beleid. Om efficiënt te kunnen werken, moet men vervolgens enkele punten selecteren waarin men zich specialiseert. Het uitvoerig bespreken van elk aspect in deze inventaris zou ons uiteraard te ver leiden, daarom beperken we ons in wat volgt tot de tien meest voorkomende en door de bevoorrechte getuigen als belangrijkste aangegeven punten.

a) Recht op activering

De Franse socioloog Pierre Rosanvallon vroeg zich in Vrancken e.a. (1998) af of ons stelsel van sociale zekerheid niet te veel op een passieve manier uitsluiting (onder andere uit de arbeidsmarkt) vergoedde en te weinig deed om actief bij te dragen tot een herintegratie van de betrokkenen. Daarom werd vanaf 1996 (bij de 20^{ste} verjaardag van de oprichting van het OCMW) resoluut gekozen voor een 'activerende' in plaats van een 'compenserende' verzorgingsstaat. Men moet dus de vicieuze cirkel van armoede en uitsluiting trachten te doorbreken. Dit leidt tot volgend emanciperend perspectief: "Hoe de uitgesloten opnieuw maximaal integreren in onze samenleving en hen volwaardige kansen op maatschappelijke participatie bieden? Het garanderen van een volwaardig burgerschap, het realiseren van sociale grondrechten voor iedereen vormt hier het vertrekpunt" (Vrancken e.a., 1998:36). Door vrijwel alle auteurs wordt aan het recht op activering de hoogste prioriteit toegekend. Ook bij het OCMW van Heist-op-den-Berg krijgt deze vorm van maatschappelijke dienstverlening de grootste aandacht.

Nicaise (2002:272-273) stelt dat: "Suitable work [...] is a more appropriate lever for social integration than income transfers which keep people at the margins of society. At the same time,

activation is seen as a possible way to relieve the financial pressure on welfare budgets.” Door voor (re)activering op de arbeidsmarkt als sociale maatregel te kiezen, komt men met andere woorden in een win-win situatie terecht: mensen kunnen zich een plaatsje veroveren op de arbeidsmarkt, waardoor ze hun levensstandaard (permanent) kunnen verhogen. Doordat deze mensen tot de actieve beroepsbevolking toetreden, stijgen ook de inkomsten uit sociale zekerheid voor de overheid, waardoor ze meer middelen voorhanden heeft om andere hulpbehoevenden te helpen. Dit alles past perfect in het plaatje van de ‘actieve welvaartsstaat’, waar de regering Verhofstadt hardop van droomt.

Het concept van ‘recht op activering’ en ‘sociale tewerkstelling’ is trouwens niet helemaal vrijblijvend. Voor jongeren (-25-jarigen) die vallen onder artikels 3 en 4 van de Wet op het Recht op Maatschappelijke Integratie⁶¹, is dit voor het OCMW in het kader van artikel 6⁶² van die RMI-Wet zelfs een verplichting (zie ook het deel in verband met psychosociale, morele of opvoedende begeleiding hieronder, punt 5.5.2.i). De organieke OCMW-wet stelt bovendien dat het OCMW alle maatregelen moet nemen om een persoon een betrekking te bezorgen wanneer hij hierdoor in aanmerking kan komen om bepaalde sociale uitkeringen te kunnen ontvangen, of wanneer hij hierdoor zijn werkervaring kan bevorderen (artikel 60 §7⁶³). Volgens Stokx (2006a) heeft deze tewerkstelling een sterk sociaal oogmerk. OCMW’s trachten het werk als hefboom te gebruiken tegen kansarmoede en het aan te wenden als een mogelijkheid voor de betrokkene om een nieuw sociaal netwerk op te bouwen.

Om deze tewerkstelling aan zijn cliënten aan te bieden en te financieren, heeft het OCMW tegenwoordig een heel arsenaal aan maatregelen ter beschikking. Afhankelijk van de motivatie, de arbeidsattitudes en de capaciteiten van de betrokkene kan het OCMW deze middelen aanwenden ter ondersteuning van zijn traject dat hopelijk leidt tot een zo volledig mogelijke maatschappelijke (re)integratie (Stokx, 2006a). Volgens Johan Vande Lanotte in Stokx en Van Alsenoy (2000) zijn ‘wie werkt wint’ en ‘wie niet werkt, verliest altijd’ in deze de meest passende slogans. “Wie niet werkt, verliest in mindere of meerdere mate de aansluiting op de samenleving. Werk zorgt voor maatschappelijk aanzien, voor een gevoel van nuttigheid. Werk zorgt ervoor dat je sociale contacten opbouwt, middelen krijgt voor vrijetijd (sic). Kortom, werk zorgt voor meer kwaliteit in je leven.” (Stokx en Van Alsenoy, 2000:8). Vande Lanotte stelt verder nog voor het OCMW om te vormen van een bijstandsorganisatie in een werkgelegenheidsinstantie.

⁶¹ Wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie van 22 mei 2002 (B.S. 31.07.2002)

⁶² Art. 6. § 1. Iedere meerderjarige persoon jonger dan 25 jaar heeft recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen de drie maanden vanaf de datum van zijn aanvraag wanneer hij voldoet aan de in de artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden.

⁶³ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60 § 7. Wanneer een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een [...] betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden.

De periode van de tewerkstelling bedoeld in vorig lid, mag niet langer zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen. (W. 2.8.2002 – Art. 187 – B.S. 29.8.2002)

OCMW-secretaris Derkoningen van Maaseik is het hier volledig mee eens. Hij stelt zelfs dat de OCMW's op dit moment (zeker inhoudelijk) gerust reeds als een werkgelegenheidsinstelling kan worden gezien. *"Willen werken is een absolute must wanneer men een beroep wil doen op de diensten van het centrum."* Voorzitster van het OCMW van Heist-op-den-Berg Maria Bosmans ziet dit anders: *"Een inkomen verwerven om een menswaardig bestaan te kunnen leiden is heel belangrijk. Ik ben volledig akkoord dat 'werk hebben' en 'werken' hiertoe middelen zijn. Dus ervoor zorgen dat er voldoende jobs zijn zodat alle mensen werk hebben is een nobel doel. Maar... ik ben geen voorstander van de idee om van het OCMW een loutere werkgelegenheidsdienst te maken. In sommige gevallen treedt het OCMW op als werkgelegenheidsdienst, denk maar aan de mogelijkheden van art.60 §7 of sociale tewerkstelling bij partners. Maar het OCMW staat inhoudelijk voor veel meer dan enkel tewerkstelling en dat moet zo blijven."*

De belangrijkste actiemiddelen waarover het OCMW hier beschikt zijn de 'werkverschaffing' en de 'opleidingen'. De tewerkstelling kan gebeuren binnen het OCMW zelf (volgens voornoemd artikel 60 §7 van de OCMW-wet⁶⁴), bij een vzw die door of minstens in samenwerking met het OCMW is opgericht, of bij een privé-partner⁶⁵. Dit laatste geval is een toepassing van artikel 61 van de OCMW-wet, dat bepaalt dat het OCMW naar een werkgever op zoek gaat voor de cliënt (Stokx, 2006a). Om een geschikte arbeidsplaats te vinden, kan men beroep doen op de Werkwinkels (opgelegd op Vlaams niveau en georganiseerd in samenwerking met de VDAB) en de diverse tewerkstellingsprogramma's, zoals daar zijn de Smetbanen, de sociale werkplaatsen, de PWA's en de dienstencheques (Bouckaert e.a., 2002). Voorbeelden van dergelijke sociale tewerkstellingsplaatsen vinden we in Heist-op-den-Berg met de vzw Kringloopcentrum (vijf werknemers) en in Diepenbeek op de universitaire campus met het VEDO-project (vijftien werknemers in een atelier waar oude fietsen worden gerecycleerd, hersteld en ter beschikking worden gesteld van de studenten).

Een voorbeeld van een opleiding vinden we in het project 'Diepen Boomgaard' dat in samenwerking met het OCMW van Grimbergen in 1991 werd opgezet. De doelstelling was oorspronkelijk dat de kansarmen (vaak ook andersvaliden) in deze leerwerkplaats zouden worden gevormd, zodat ze later een functie op de reguliere arbeidsmarkt zouden kunnen opnemen. In de praktijk blijkt dit echter vaak te hoog gegrepen omdat deze personen dikwijls fysiek en sociaal te beperkt zijn in hun kunnen om in een gewoon bedrijf te worden tewerkgesteld (Collart, 1996).

⁶⁴ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976 – Art. 60 §7

⁶⁵ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 61. Het centrum kan een beroep doen op de medewerking van personen, van inrichtingen of diensten, die, opgericht hetzij door openbare besturen, hetzij op privéinitiatief, in staat zijn de middelen aan te wenden tot verwezenlijking van de verschillende oplossingen die zich opdringen, met eerbiediging van de vrije keuze van de betrokkene. (W. 24.12.1999 – Art. 121 . B.S. 31.12.1999)

b) Informatie, rechtshulp en administratieve bijstand

Het OCMW is verplicht tot het publiek bekend maken van alle vormen van sociale dienstverlening die het aanbiedt (art. 60bis, OCMW-wet⁶⁶). Debrier (2006) en Serrien (1988) wijzen erop dat deze informatie actief onder de bevolking verspreid moet worden, ook zonder dat er sprake is van verdere hulpverlening. Dit is een direct gevolg van de unieke kantjes van dit systeem: het OCMW is verplicht aanwezig in iedere gemeente en is opgesteld naar de noden van elke burger.

Het OCMW heeft in deze dus naast zijn begeleidende, ook een informatieve rol. Zoals eerder vermeld, verstrekt het alle nuttige raadgevingen en inlichtingen, opdat de hulpvrager zijn wettelijke rechten en voordelen (bijvoorbeeld sociale zekerheidsuitkeringen, bepaalde premies, ...) kan doen gelden. Het OCMW zet zelf de nodige stappen om de rechten van zijn cliënt te vrijwaren en handelt hier dus duidelijk pro-actief (Stokx, 2006a).

De sociale rechtshulp moet gezien worden als aanvulling op de bestaande juridische bijstand, georganiseerd door de advocatuur (Pro-Deo). Deze twee diensten staan dus niet met elkaar in concurrentie. Volgens Stokx (2006a) beantwoordt deze rechtshulp idealiter aan vijf B's: bereikbaar (wie zoekt, moet ook kunnen vinden), beschikbaar (snelheid en efficiëntie), betaalbaar (hoofdzakelijk gratis, eventueel vaste tarieven voor extra diensten), bruikbaar (accuraat) en begrijpbaar (aan de cliënt aangepast taalgebruik).

Om deze dienstverlening te optimaliseren, hebben veel OCMW's een volwaardige dienst rechtshulp uitgebouwd. Deze heeft het geven van juridisch advies aan de bevolking als taak, waardoor men wil vermijden dat de betrokkenen verloren lopen in de (logge) procedures van de rechtbanken (Collart, 1996). Hubeau (1987) geeft aan dat deze hulp lang niet altijd betrekking heeft op ingewikkelde juridische procedures. In de meerderheid van de gevallen gaat het om het ontwerpen van brieven, het opstellen en nalezen van contracten, het opstellen van verzoekschriften, het bemiddelen met bijvoorbeeld schuldeisers en verhuurders, het doorverwijzen naar andere instanties, etc. Alle gecontacteerde OCMW's bleken over een dergelijke dienst rechtshulp te beschikken, al dan niet in samenwerking met buurgemeenten.

c) Dienstverlening van geneeskundige⁶⁷ en residentiële aard

In artikel 57 §1 van de organieke OCMW-wet (zie eerder) is sprake van 'dienstverlening van geneeskundige aard'. Deze kernopdracht kan een OCMW op veel verschillende manieren vervullen.

⁶⁶ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60bis.- Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn neemt alle initiatieven met het oog op de bekendmaking van de verschillende door het centrum verstrekte vormen van dienstverlening, en rapporteert hierover jaarlijks in de beleidsnota. (W. 5.8.1992 - Art. 36 - B.S. 8.10.1992)

⁶⁷ Een bespreking van de ziekenhuizen zou ons te ver leiden. Hiervoor verwijzen we naar de Vereniging van Openbare Verzorgingsinstellingen vzw, die alle openbare ziekenhuizen overkoepelt en naar Ysebaert & Asselberghs (2006), pp. 234 e.v.

De voornaamste en meest voorkomende zijn de instellingen voor de opvang van ouderen, de ziekenhuizen en thuiszorgdiensten voor gezinnen en ouderen.

Wat betreft de residentiële voorzieningen voor bejaarden bestaan er rusthuizen (ROB) en rust- en verzorgingstehuizen (RVT). Dit zijn thuisvervangende collectieve woonvormen waar zorgbehoevende ouderen huishoudelijke hulp en sociale, psychische en lichamelijke begeleiding krijgen. Het onderscheid tussen ROB en RVT vervaagt steeds meer en is eigenlijk slechts een kwestie van erkenningscategorieën met een verschillende normering, financiering en bevoegde minister. De meeste instellingen zijn overigens gemengde instellingen (zowel ROB als RVT). Een nieuwe term die deze ietwat pejoratieve benamingen komt vervangen is 'het woon- en zorgcentrum'. Hiermee wil men de kwaliteit van het wonen en leven in combinatie met de zorg benadrukken. De Vlaamse OCMW's baten samen 243 rusthuizen uit, wat goed is voor zo'n 40% van alle Vlaamse rusthuizen.

Naast de erkenning als ROB en/of als RVT, kunnen deze instellingen een aparte erkenning als 'centrum voor kortopvang' krijgen. Hier worden hulpbehoevende bejaarden opgevangen voor wie thuis tijdelijk geen zorg kan worden gedragen (bijvoorbeeld door vakantie van de mantelzorger). Bij rusthuizen leunen meestal ook dagverzorgingscentra aan, zij het als een aparte entiteit met een eigen werking en eigen personeel. Zoals de naam het zegt, worden hier overdag ouderen opgevangen die toezicht, begeleiding en/of verzorging nodig hebben. De nacht brengen deze mensen thuis door.

Als laatste alternatief kunnen ouderen terecht in een serviceflat of in een wooncomplex met dienstverlening. Dit is een groep van kleine woningen die aangepast zijn voor bejaarden die er individueel en zelfstandig kunnen wonen. De doelgroep wordt gevormd door die mensen die een onaangepaste woning hebben en die zich onveilig en/of eenzaam voelen en die op zoek zijn naar een beschutte woonvorm in de nabijheid van allerlei diensten. Enkel zelfredzame ouderen die zich met mantelzorg of thuiszorg kunnen behelpen, kunnen hier terecht. (Stokx, 2006a)

Naast de residentiële opvang, kan het OCMW zogenaamde thuiszorgdiensten oprichten. Dit pakket van extramurale hulpverlening biedt de zorgbehoevenden de kans om zolang mogelijk thuis in hun vertrouwde omgeving te blijven wonen. De thuiszorgdiensten georganiseerd door het OCMW kunnen verschillende vormen aannemen (De Lepeleire, 2000 en Stokx, 2006a):

- *Gezinszorg*: Enerzijds kennen we hier de klassieke gezins- en bejaardenhulp voor het verrichten van algemene huishoudelijke taken (koken, wassen, strijken, boodschappen doen,...). 82% van deze diensten worden echter uitgevoerd door privé-organisaties. Aan de andere kant hebben we de schoonmaakhulp. In deze categorie vertegenwoordigen de

door de diverse OCMW's georganiseerde diensten zo'n 50% van het aanbod. Voor poetshulp maakt men steeds meer gebruik van het systeem van de dienstencheques⁶⁸.

- *Thuisverpleging*: komt weinig voor in de openbare sector, maar het bestaat.
- *Klusjesdienst*: staat in voor kleine herstellings- of aanpassingswerken. Deze dienst wordt algemeen de 'Handige Harry' genoemd.
- *Maaltijdbedeling*: het staat het OCMW vrij deze te organiseren. Het kan zowel warme, op te warmen als diepvriesmaaltijden betreffen, hetzij uit eigen keuken, hetzij uitbesteed aan een traiteur.
- *Personenalarmsysteem*: dit is een systeem dat binnen het huis van de hulpbehoevende wordt geplaatst en via het telefoonnet in verbinding staat met een centrale of bepaalde personen die in geval van nood hulp kunnen bieden.
- *Mindermobielen centrale*: zorgt er met vrijwilligers voor dat mensen die minder mobiel zijn en niet tot een halte geraken of mensen die geen gebruik kunnen maken van de bus, ook vervoer kunnen genieten.

De drie laatste vormen van thuiszorgdiensten kunnen ook in het kader van een dienstencentrum worden uitgebouwd. "Dit zijn voorzieningen die een ruim pakket aan diensten en activiteiten ontwikkelen ten behoeve van de inwoners, met het doel hun zelfstandigheid, integratie en emancipatie te verwezenlijken" (Stokx, 2006a:27). Een OCMW kan één dienstencentrum beheren per 15.000 inwoners. Naast de hierboven genoemde activiteiten kunnen deze centra ook instaan voor onder andere hygiënische zorgen, het doen van boodschappen en het organiseren van activiteiten voor specifieke doelgroepen.

Zoals eerder vermeld kan het OCMW aan werkverschaffing doen onder de vorm van Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen. Heiremans (1996) stelt echter dat deze PWA's de thuiszorgdiensten van OCMW's ondermijnen. "... worden door het PWA voornamelijk klusjes uitgevoerd die al sedert jaren de goede zorgen uitmaken van de dienst gezins- en bejaardenhulp, de klusjesdienst en de poetsdienst. Het PWA hanteert concurrerende tarieven waartegen geen contractuele tewerkstelling is opgewassen: een PWA-cheque van 300 frank [7,44 EUR] per uur met een fiscaal voordeel van 30 tot 40% betekent een nettokost van 180 tot 210 frank [4,46 EUR tot 5,21 EUR]" (Heiremans, 1996:13). De personen die via het OCMW in deze sectoren tewerkgesteld zijn, kunnen uiteraard onmogelijk tegen deze tarieven opboksen. De OCMW-voorzitster van Heist-op-den-Berg merkte evenwel op dat dit zeker niet veralgemeend mag worden. Zij ziet geen concurrentie tussen PWA en OCMW, en dat voornamelijk omwille van de gehanteerde tarieven. De vraag om hulp is er zodanig groot dat de diensten zelden in concurrentie dienen te treden met elkaar; ze werken eerder aanvullend. Het aandeel van de PWA's in dit

⁶⁸ prijs van een dienstencheque per 31/12/2006 bedraagt 6,70 EUR/uur en ze zijn fiscaal aftrekbaar

segment van de arbeidsmarkt is overigens sinds de invoering van de dienstencheques (financieel en fiscaal voordeliger) sterk afgenomen.

d) Huisvesting

Een degelijke huisvesting is voor iedereen een basisvoorwaarde om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Nochtans ondervinden talrijke gezinnen in Vlaanderen grote problemen met het vinden van een gezonde en betaalbare woning. Goedkope en degelijke appartementen, studio's of kleine huizen zijn volgens Stokx (2006a) zowel in de stad als op het platteland onbetaalbaar voor mensen uit de lagere inkomenscategorieën. Om hier iets aan te doen, moet het OCMW (samen met andere actoren zoals de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen, het Vlaams Woningfonds en de sociale verhuurkantoren) corrigerend trachten op te treden op zowel de koop- als de huurmarkt. De instrumenten die ze hiervoor voorhanden heeft, zijn goedkope leningen, sociale verkoop van woningen en sociale verhuring. Indien nodig en rendabel, kan het OCMW beslissen om een eigen woonpatrimonium uit te bouwen.

Sommige OCMW's stellen ook speciale crisiswoningen ter beschikking van mensen die in een noodsituatie verkeren. Deze essentieel tijdelijke huisvesting moet de betrokkene de tijd geven om een oplossing te vinden voor zijn dakloosheid, veroorzaakt door brand, onbewoonbaarverklaring, uitzetting, etc. Ook de eerder behandelde serviceflats of wooncomplexen met dienstverlening kunnen hier worden vernoemd (OCMW Antwerpen, 2006). In deze dienen we ook de Lokale Opvanginitiatieven (kortweg LOI's) te vermelden. Deze projecten bieden op kleinschalige basis opvang aan asielzoekers, meestal in een privéwoning. De LOI's worden gecoördineerd door de betrokken OCMW's (Vlaams Minderhedencentrum, 2006b).

Een bijzondere formule vormen de sociale verhuurkantoren (SVK's, cfr. 4.2.5) die door de lokale OCMW's kunnen worden opgezet. Het SVK huurt hierbij bij particuliere eigenaars, knapt de woningen op en onderverhuurt ze aan zijn cliënten (met een laag inkomen). Op die manier kan men de eigenaar een stipte betaling en een goede staat van de woonst garanderen, wat meestal een positief effect heeft op de huurprijs. Dikwijls wordt aan een SVK ook een tewerkstellings- of opleidingsproject gekoppeld: de potentiële huurders wordt aangeleerd hoe ze een huis moeten opknappen, waardoor ze later hun eigen huis kunnen opkalfateren en eventueel hun kansen op de arbeidsmarkt kunnen vergroten (Stokx, 2006a).

e) Schuldbemiddeling

"De druk van de consumptiemaatschappij leidt soms tot hoogoplopende leningen. Een beleid inzake schuldenproblematiek is een essentieel onderdeel van een armoede- of kansenbeleid" (Vos, 1999:16). Het onoordeelkundige gebruik van krediet leidt vaak tot een onoverzienbare schuldenlast. Bij de sociaal zwakkeren is dit risico nog groter. Om te voorkomen dat deze mensen

ten prooi vallen aan dergelijke praktijken, heeft men in 1991 de Wet op het Consumentenkrediet⁶⁹ ingevoerd. Deze wet definieert het begrip schuldbemiddeling als "de dienstverlening, met uitsluiting van het sluiten van een kredietovereenkomst, met het oog op het totstandbrengen (sic) van een regeling omtrent de wijze van betaling van de schuldenlast die geheel of ten dele uit een of meer kredietovereenkomsten voortvloeit." Deze wet legt onder andere de reclame voor kredieten aan banden, stelt duidelijke voorwaarden aan kredietovereenkomsten en reglementeert het leuren aan huis en de verkoop op beurzen en demonstratie-uitstappen (Vanderhoeven, 1996).

Sinds 1997 is het voor de OCMW's mogelijk om een erkende schuldbemiddelingsdienst op te richten, op voorwaarde dat ze een maatschappelijk werker en een jurist aanwerven met elk minstens drie jaren relevante ervaring en een gespecialiseerde opleiding tot schuldbemiddelaar. Deze eisen zijn voorgeschreven in het decreet⁷⁰ (artikels 5 en 6) en de omzendbrief op de erkenning van instellingen voor schuldbemiddeling⁷¹. Sinds 2005 beschikken vrijwel alle Vlaamse OCMW's over een dergelijke erkenning (in 2007 hadden 300 van de 308 Vlaamse OCMW's deze erkenning op zak). Van deze OCMW's wordt verwacht dat ze de schuldbemiddeling gratis aanbieden (Vos, 1999 en Dehaene, 2007).

Een derde belangrijke wet in dit opzicht is de wet op de collectieve schuldenregeling⁷², die het mogelijk maakt om tegelijk de schulden af te betalen en ondertussen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Deze regeling kan beschouwd worden als een soort faillissement voor natuurlijke personen. Het doel is om mensen met een structurele overmatige schuldenlast de kans op een nieuwe start te geven. Personen die hiervoor in aanmerking willen komen, mogen evenwel niet moedwillig hun onvermogen bewerkstelligd hebben (Van Lysebettens, 2003).

Ondanks het feit dat er op dit vlak al heel wat regelgeving bestaat, is volgens sommige auteurs een nog strengere wetgeving noodzakelijk. "Een striktere wetgeving inzake preventie moet ervoor zorgen dat consumenten niet langer slachtoffer worden van allerlei agressieve of subtiële verkooppraktijken" (Capelle, 2001:23).

Stokx (2006a) onderscheidt vier soorten schuldbemiddeling:

1. *budgetbegeleiding*: de cliënt wordt begeleid, maar behoudt zijn beslissingsmacht;
2. *budgetbeheer*: geldbeheer wordt overgenomen door de hulpverlener, de cliënt ontvangt een beperkt leefgeld (hier is geen erkenning als schuldbemiddelaar nodig);

⁶⁹ Wet op het Consumentenkrediet van 12 juni 1991 (B.S. 09.07.1991)

⁷⁰ Decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning van de instellingen voor schuldbemiddeling in de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 5.10.1996)

⁷¹ Omzendbrief WEL 97/05 betreffende schuldbemiddeling - Erkenningsvoorwaarden instellingen schuldbemiddeling van 23 juli 1997 (B.S. 30.08.1997)

⁷² Wet betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen van 5 juli 1998 (B.S. 31.07.1998)

3. *schuldbemiddeling in het kader van de wet op het consumentenkrediet*: indien in het dossier minstens één consumentenkrediet zit, is een erkenning als schuldbemiddelaar voor de hulpverlener vereist;
4. *schuldbemiddeling in het kader van de wet op de collectieve schuldenregeling*: de (noodzakelijke erkende) hulpverlener wordt beheerder van de financiën van de cliënt en kan betalingsovereenkomsten regelen. Het grote verschil met gewone schuldbemiddeling is dat de schulden en de afbetalingen geglobaliseerd worden. De schuldeisers kunnen dus niet langer individueel optreden. (Vos, 1999)

Dat er een grote nood is aan dit soort van hulpverlening, blijkt uit cijfers van Dehaene (2007). Ten opzichte van 2001 nam het aantal dossiers met betrekking tot budgetbegeleiding toe met 12,4%, voor budgetbeheer noteerde men een stijging met 28,1% en voor schuldbemiddeling (zowel die in het kader van het consumentenkrediet, als die voor de collectieve schuldenregeling) liep dit percentage op tot 69%. Een degelijke opvolging van alle dossiers is uiteraard een noodzakelijke voorwaarde om tot succes te komen.

Binnen het OCMW Maaseik is er een dienst schuldbemiddeling aanwezig. Dhr. Derkoningen (secretaris) verwacht dat deze dienst in de afgelopen jaren relatief gezien het sterkst gegroeid is. Hij laat evenwel in het midden of dit komt doordat er meer mensen met betalingsmoeilijkheden kampen, of dat de hulpbehoevenden beter bereikt worden. Mevr. Bosmans, OCMW-voorzitter in Heist-op-den-Berg zegt hierover het volgende: *"Zoals in andere gemeenten is gebeurd, ontsnapte ook ons OCMW niet aan het maatschappelijk gegeven van de toenemende dossiers 'budgetten'. Het toenemend aantal gezinnen, maar ook de alleenstaande ouder die het gezinsbudget niet meer rond krijgt, vindt hoe langer hoe meer de weg naar het OCMW. Wanneer het water aan de lippen staat en de deurwaarder(s) aan de deur aankloppen, komen zij meestal bij het OCMW te rade. Van de ene kant is het spijtig te moeten zeggen dat deze dienst een enorm succes kent en beantwoordt aan een actuele behoefte, maar van de andere kant is het positief te kunnen stellen dat de dienst 'schuldbemiddeling' goed werk levert voor een grote groep mensen in moeilijkheden."*

f) Sociale integratie en participatiebeleid

De sociale herintegratie waarover Pierre Rosanvallon het had (zie punt 5.5.2.a i.v.m. het recht op activering), kan zoals aangegeven voor een groot stuk op weg geholpen worden door middel van werkverschaffing. Nu is het uiteraard zo dat een herintegratie op de arbeidsmarkt geenszins gelijk staat met een herintegratie in onze samenleving. Om het in wiskundige termen uit te drukken is de integratie op de arbeidsmarkt een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Gelukkig bestaan er nog tal van andere kanalen die men kan aanwenden om een zo volledig en goed

mogelijke integratie in onze samenleving mogelijk te maken. Ook hier ligt een belangrijke taak voor de OCMW's (Vranken e.a., 1998).

De kanalen waarvan sprake situeren zich op het niveau van de intermenselijke sociale contacten. Voor een optimale integratie in onze maatschappij is het van zeer groot belang om een vrienden- en/of kennissenkring uit te bouwen. Zoniet riskeert men een totale isolatie van de buitenwereld, met alle nefaste gevolgen vandien. Bij deze dienstverlening moet men vooral denken aan cultuur, sport en maatschappelijke evenementen, kortom sociale participatie. Het is aan het OCMW om ook op deze gebieden, in samenwerking met lokale verenigingen en initiatieven, een duurzaam beleid uit te bouwen (Scheerder e.a., 2004).

Ann Clé (2005a:9) zegt hierover: "langdurige werkloosheid, gecombineerd met een laag inkomen, leidt op termijn [...] niet alleen tot economische uitsluiting, maar ook, en vooral, tot sociale en culturele uitsluiting. [...] In dit perspectief wordt het uitbouwen van menselijk kapitaal op alle levensterreinen een belangrijke uitdaging. Mensen hebben meer dan ooit nood aan ontwikkeling, ontplooiing en sociale netwerken. Dit alles past binnen een preventieve en duurzame benadering." Clé citeert verder het Algemeen Verslag over de Armoede van 1994, waarin staat dat mensen in armoede eerder creperen van eenzaamheid en verveling dan van honger. Zinnvolle tijdsbesteding (sport, cultuur) en het gevoel ergens bij te horen, 'iemand te zijn' (participatie), heeft dus een erg grote impact op de gepercipieerde levenskwaliteit van de mens. De middelen om dit te bewerkstellingen werden vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 1 mei 2006⁷³.

Dit klinkt allemaal erg mooi in theorie, maar de praktijk bewijst zoals zo vaak dat dit in de realiteit toch net iets moeilijker ligt. Talrijke voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in een studie uitgevoerd door de FOD Maatschappelijke Integratie, in opdracht van Christian Dupont, minister van Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen (Clé, 2005b). Samengevat dient men met een doordacht participatiebeleid volgende drempels nog te overwinnen:

- Toegankelijke, begrijpbare informatie over het aanbod: deze info bereikt de doelgroep vaak niet
- De doelgroep is vaak sociaal totaal geïsoleerd, zodat de eerste stap zetten erg moeilijk is
- De prijs voor de activiteit zelf, plus de bijkomende kosten voor vervoer, drankje, babysit, enzovoort lopen (te) hoog op
- De bereikbaarheid met het openbaar vervoer is al te vaak ondermaats
- Gebrek aan basiscompetenties en (achtergrond)kennis wordt vaak ten onrechte aanzien als een gebrek aan interesse
- Minderwaardigheidsgevoelens (men draait min of meer in een vicieuze cirkel)

⁷³ Koninklijk besluit van 1 mei 2006 houdende maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor de periode 2006-2007 (B.S. 2.5.2006)

- Gebrek aan personen in de omgeving die motiveren om deel te nemen

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat OCMW's zelden of nooit deskundig zijn op het terrein van sport en cultuur (Clé, 2005a).

g) Voorziening van elektriciteit, gas en water

De cliënten van het OCMW hebben veelal ernstige problemen om hun facturen te kunnen betalen. Vaak leidt dit tot lang aanslepende procedures en rechtszaken. Nog acuter wordt het probleem indien deze facturen de levering van levensnoodzakelijke diensten betreffen. In dit deel gaan we dieper in op wat het OCMW kan doen om de levering van de nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas en water) te garanderen en om zo een menswaardig bestaan mogelijk te maken. De basis voor deze dienstverlening kan gevonden worden in de wet van 2 september 2002⁷⁴.

In 1996 voerde de Vlaamse overheid het principe in dat iedereen recht heeft op een minimale basisvoorziening aan elektriciteit, gas en water voor huishoudelijk gebruik⁷⁵. Iedereen heeft recht op 15m³ water per jaar per persoon en op 12 ampère elektriciteit (sinds december 2006), voorzieningen waarvoor de gebruiker wel degelijk zelf moet betalen. De energietoevoer afsluiten kan sindsdien enkel nog in situaties van onveiligheid, fraude en klaarblijkelijke onwil en na unaniem advies van de lokale adviescommissie. Zeker na het liberaliseren van de energiemarkt is dit een zeer goede zaak. Om de mensen een minimum aan levenscomfort te garanderen, is het in geen enkel geval toegelaten om de elektriciteit af te sluiten in de periode tussen 15 december en 15 februari. Voor wat betreft het aardgas is deze periode een maand langer, namelijk van 1 december tot 1 maart. Dit betekent echter niet dat eerder afgesloten voorzieningen in deze periode weer geactiveerd worden! (Debast, 2006a)

De lokale adviescommissies (LAC) moeten verplicht per gemeente worden opgericht en worden samengesteld uit een afvaardiging van de diverse energieleveranciers enerzijds en een delegatie van het lokale OCMW anderzijds. Deze commissie formuleert bindende adviezen over aanvragen tot afsluiting en aanvragen tot wederaansluiting. Het is de LAC die finaal uitmaakt of er sprake is van onveiligheid, onwil of fraude. De omzendbrief⁷⁶ van de ministers Luc Martens en Leo Peeters (anno 1997 respectievelijk Vlaams minister van Cultuur, Gezin en Welzijn en Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting) van 25 november 1997 regelt dit.

⁷⁴ Wet van 4 september 2002 houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevende inzake energielevering (B.S. 28 september 2002)

⁷⁵ Decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water (B.S. 8 februari 1997)

⁷⁶ Omzendbrief BA 97/19 van 25 november 1997 (B.S. 31.1.1998)

Om deze (minimale) energiekosten te financieren, kan men beroep doen op het Federale Energiefonds, gespijsd door de gas- en elektriciteitsleveranciers⁷⁷. Sinds 2004 is hier het Sociaal Stookoliefonds/Sociaal Verwarmingsfonds⁷⁸ bijgekomen, dat in werking treedt op het moment dat de prijs van stookolie gedurende de periode van 1 september tot 30 april boven 40 eurocent per liter uitstijgt. Meer details over dit fonds vindt u in bijlage 3 (Informazout, 2006).

h) Onthaal en integratie

Een bijzondere groep van OCMW-cliënten wordt gevormd door vreemdelingen en asielzoekers⁷⁹. Om te vermijden dat grote steden overstelpt zouden worden met asielzoekers, werd in 1995 het wachtregister en spreidingsplan⁸⁰ officieel ingevoerd. Vroeger gebeurde het wel eens dat asielzoekers vanuit de kleinere steden werden doorverwezen naar de grote, tegen alle moraal in. Deze praktijken kunnen nu in theorie niet meer. Het uitgangsprincipe is dat men de financiële lasten van de opvang van asielzoekers zoveel mogelijk wil spreiden. Via een quotaregeling, gebaseerd op het aantal inwoners, het aantal personen ten laste van het OCMW en de rijkdom van de gemeente, krijgt een OCMW asielzoekers toegewezen. Een asielzoeker kan enkel en alleen steun krijgen bij het OCMW van zijn administratieve verblijfplaats. Een OCMW heeft er alle belang bij om de feitelijke en administratieve verblijfplaats van een asielzoeker te laten samenvallen. Als dit niet het geval is, kan ze de verleende steun slechts voor 50% recupereren bij de staat (Stokx, 1999).

Gedurende de ontvankelijkheidsfase van het onderzoek van een asielaanvraag wordt de asielzoeker in principe opgevangen in federale opvangcentra, waar hij uitsluitend materiële steun krijgt. Pas bij het onderzoek naar de gegrondheid, wordt de asielzoeker volgens het spreidingsplan aan een OCMW toegewezen dat hem financiële steun kan verlenen, aldus Stokx (2006a). Op die manier wilde de overheid af van het imago dat wie België binnenkwam, meteen centen kreeg. Federaal Minister van Maatschappelijke Integratie, Gelijke Kansen en Grootstedenbeleid Christian Dupont zei hierover op 10 mei 2006 aan de internetredactie van de VRT-nieuwsdienst (VRTNieuws.net, 2006): *"De nieuwe asielprocedure zal veel korter zijn, één jaar. Gedurende deze periode krijgen asielzoekers alleen nog materiële hulp. [...] De materiële steun zal alleen bestaan uit kost en inwoning, eerst in een asielcentrum, later in een woning van de gemeente waaraan ze toegewezen zijn. Als ze elders gaan wonen en bijvoorbeeld naar een grote stad trekken, verliezen de asielzoekers alle overheidssteun."* Uit cijfers van de Dienst Vreemdelingenzaken (Federale overheid, 2007) blijkt dat deze politiek in 2006 reeds zijn vruchten afgeworpen heeft. Het aantal

⁷⁷ Wet houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering van 4 september 2002 (B.S. 28.09.2002)

⁷⁸ Omzendbrief betreffende het koninklijk besluit van 20 oktober 2004 tot toekenning van een verwarmingstoelage voor de winter 2004 van 27 oktober 2004 (B.S. 23.12.2004)

⁷⁹ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976 – Art. 57ter

⁸⁰ Koninklijk besluit tot vaststelling van de criteria voor een harmonieuze verdeling van de asielzoekers over de gemeenten met toepassing van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van 6 april 1995 (B.S. 18.05.1995)

asielaanvragen daalde namelijk van 15.957 in 2005 tot 11.587, een daling van zo'n 27% (zie ook verder).

Het probleem was (en is nog steeds) dat vreemdelingen die na deze procedure een negatief advies (een uitvoerbaar bevel om het land te verlaten) gekregen hadden, niet terugkeerden naar hun land van herkomst. Van gedwongen terugkeer was/is nauwelijks sprake. De meeste uitgeprocedeerden verdwijnen volgens Mortier e.a. (2001) dan ook in de illegaliteit. Hierdoor komt uiteraard een zwart circuit op gang, een duale maatschappij is het resultaat.

Het is dus van het grootste belang de migratiestroom in te tomen, omdat daar de wortel van het probleem zit. Men moet de periode die het asielonderzoek vergt dan ook zo kort mogelijk houden. Asielzoekers die te lang moeten wachten op een uitspraak in hun dossier kunnen (moeten) op basis van alleen dat feit in aanmerking worden genomen voor een regularisatie. De Dienst Vreemdelingenzaken stelde hiervoor de criteria⁸¹ op en deze werden bindend verklaard door de Raad van State⁸² (Vlaams Minderhedencentrum, 2006a). Een andere tactiek die door de Dienst Vreemdelingenzaken wordt toegepast om zo snel mogelijk tot een uitspraak te komen, is die van het zogenaamde 'last in, first out'-principe (LIFO, zie onder andere Chase e.a. (2006:668), Stallings (2005:444) en Jorissen e.a. (2006:333)). De nieuwste dossiers worden eerst behandeld om te vermijden dat asielzoekers hier een leven opbouwen terwijl ze wachten op een beslissing. Het lijkt er dus op dat, voor mensen die al langere tijd op een uitspraak wachten, de kansen om gerugulariseerd te worden toenemen, terwijl de nieuwere lichten asielzoekers veel sneller het verdict zullen kennen. (VRTNieuws.net, 2007) Eenmaal een vreemdeling illegaal wordt verklaard, heeft hij krachtens artikel 57ter⁸³ van de OCMW-wet geen recht meer op maatschappelijke dienstverlening, met uitzondering van steun om het land te verlaten, voor dringende medische hulp of in geval van overmacht.

In 1999 kondigde de regering een eenmalige grootschalige regularisatie⁸⁴ af, aldus Janvier e.a. (2003). Er werden toen in drie weken tijd meer dan 37.000 regularisatieaanvragen ingediend voor in totaal zo'n 55.000 personen. Ongeveer tachtig procent daarvan werd geregulariseerd en kreeg

⁸¹ Personen komen in principe in aanmerking voor een regularisatie van hun verblijf in België indien ze een erkenning als vluchteling hebben gevraagd en de verantwoordelijke asielinstanties na meer dan 4 jaar geen uitvoerbare beslissing hebben genomen of de verantwoordelijke asielinstanties na meer dan 3 jaar geen uitvoerbare beslissing hebben genomen indien het een gezin betreft met een schoolgaand kind dat tussen 6 en 18 jaar oud is. De schoolplicht van de kinderen tijdens de asielprocedure moet een redelijke termijn overspannen.

⁸² Raad van State, arrest n° 157.452 van 10 april 2006

⁸³ [Art. 57ter. De maatschappelijke dienstverlening is niet door het centrum [...] verschuldigd wanneer de asielvrager [of de vreemdeling ten aanzien van wie met toepassing van artikel 54, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een verplichte plaats van inschrijving bepaald is] of de vreemdeling die niet als vluchteling werd erkend, vrijwillig of krachtens een administratieve beslissing, verblijft in een onthaalcentrum dat door de Staat is belast met het verlenen van de noodzakelijke dienstverlening om een menswaardig leven te kunnen leiden.]

(ingevoegd bij W. 30.12.1992 - Art. 152 - B.S. 9.1.1993)

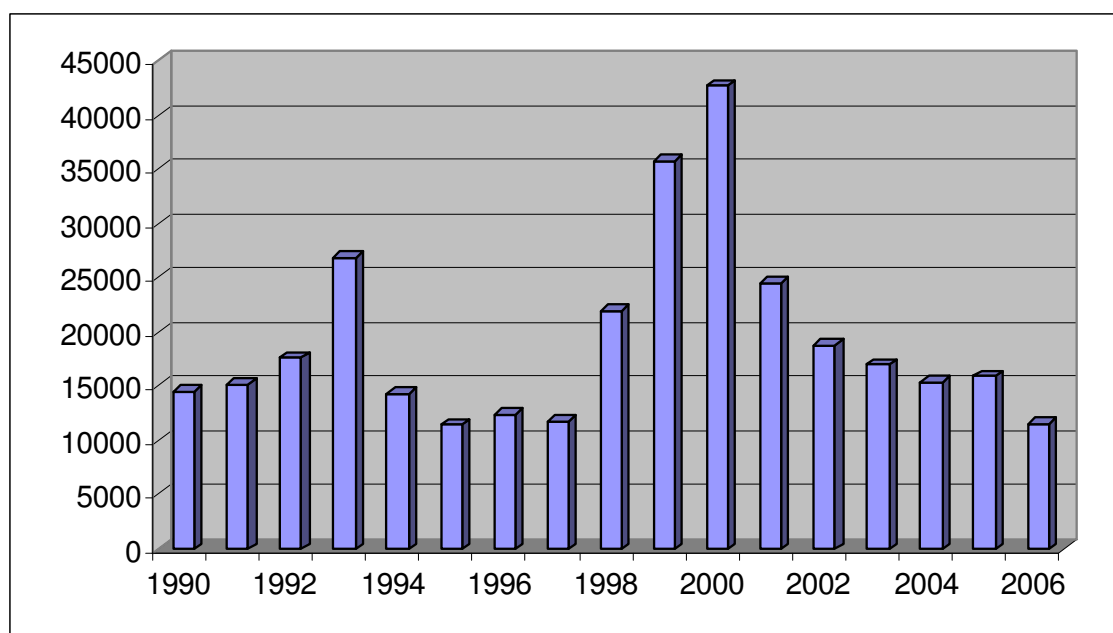
(W. 15.7.1996 - Art. 66, 1° - B.S. 5.10.1996)

(W. 07.05.1999 - Art. 3 - B.S. 15.5.1999)

⁸⁴ Wet betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk van 22 december 1999 (B.S. 10.1.2000)

een permanente verblijfsvergunning. Het doel van deze regeling was het aantal illegalen te doen verminderen en zo het zwarte circuit bloot te leggen.

Figuur 3 geeft een overzicht van de evolutie van het aantal asielaanvragen in de periode 1990-2006. Opvallend is de piek ten tijde van de regularisatie in 2000, waarna het cijfer zich weer lijkt te stabiliseren op het niveau van midden jaren negentig. Op het eerste zicht is het is dus nog maar de vraag of het ontmoedigingsbeleid van de regering haar vruchten heeft afgeworpen. De sterke terugval van het aantal aanvragen in 2006 is zoals hoger vermeld vooral te wijten aan een koerswijziging inzake het verlenen van financiële steun aan asielzoekers. Dit lijkt dan ook een efficiënte strategie te zijn.



Figuur 3: Evolutie van het aantal asielaanvragen in België (Federale overheid, 2007)

i) Psychosociale, morele of opvoedende begeleiding

Volgens artikel 60 §4⁸⁵ van de OCMW-wet behoort ook de psychosociale, morele en opvoedende begeleiding van zijn cliënten tot het takenpakket van het OCMW. De maatschappelijk werker van de sociale dienst zal ernaar streven dat zijn cliënt zijn leven weer onder controle krijgt. Dit is mogelijk door middel van geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie (GPMI), door het toepassen van budgetbegeleiding, door het bieden van psychologische ondersteuning, echtscheidingsbemiddeling, etc.

⁸⁵ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60 §4. Het verzekert, met eerbiediging van de vrije keus van de betrokkene, de psychosociale, morele of opvoedende begeleiding die de geholpen persoon nodig heeft om geleidelijk zelf zijn moeilijkheden te boven te komen. Het houdt rekening met de reeds verstrekte begeleiding en met de mogelijkheid tot voortzetting ervan door het andere centrum of dienst waarin de betrokkene zijn vertrouwen reeds heeft uitgedrukt.

Een GPMI is een overeenkomst tussen het OCMW en de cliënt dat afspraken tussen beide partijen weergeeft en waarin de engagementen van het OCMW en de cliënt opgenomen worden. Er staat dus in wat de verwachtingen van de samenleving ten opzichte van de cliënt zijn en aan welke doelstellingen en voorwaarden hij zich moet houden met het oog op integratie (vb. zoektocht naar werk). Het niet-naleven van het contract kan leiden tot een schorsing van het leefloon door de Raad (op voorstel van de betrokken maatschappelijk werker). Een GPMI is verplicht voor leefloongerechtigden jonger dan 25 jaar, voor de anderen is het facultatief (Stokx, 2006a).

j) Strijd tegen digitale uitsluiting

Een vrij nieuwe taak die aan het pakket van de OCMW's is toegevoegd, is de strijd tegen de digitale uitsluiting. Van Dijk (2003:6) stelt in dit verband "dat er nieuwe vormen van maatschappelijke tweedeling aan het ontstaan zijn. Een van die maatschappelijke tweedelingen is de tweedeling tussen mensen die ICT (computers, software, internetverbindingen) hebben, en mensen die het niet hebben. Dat wordt ook wel de 'digitale kloof' genoemd." Het blijkt dat één Belg op vijf nog nooit op een PC heeft gewerkt, laat staan op Internet gesurft. (Hermans, 2007)

Uit de gesprekken met de bevoorrechte getuigen blijkt dat dit vooralsnog een zeer bescheiden plaats inneemt binnen het takenpakket van de OCMW's. Het betreft hier een eerder bescheiden tussenkomst van het OCMW (maximaal 175 EUR) in de aankoop van de zogenaamde "Internet voor Iedereen"-pakketten (IVI)⁸⁶. Naast deze tussenkomst biedt deze formule nog een fiscaal voordeel (de BTW op de aankoop is recupereerbaar via de belastingaangifte). Het was de bedoeling om deze actie op 31 december 2006 te laten aflopen, maar ze werd verlengd tot 18 april 2007. (Federale overheid, 2006).

Ondertussen wordt dit project omschreven als lovenswaardig, maar absoluut ontoerijkend. Voorzitter van de Interparlementaire Werkgroep Vierde Wereld, Jacinta De Roeck (sp.a), verwoordt het als volgt: "Dacht u werkelijk dat iemand met een leefloon nog 850 euro aan een pc kan geven? Laat staan dat ze graag een bibliotheek binnenstappen om daar met hun kinderen te gaan surfen. Daarvoor is de drempel nog altijd veel te hoog. Het zijn vooral mensen die boven de armoedegrens leven die van die pakketten gebruik maken [...] Armoedeorganisaties hebben daarom een alternatief plan uitgewerkt. Ze stellen voor dat OCMW's afgedankte computers van de federale overheid inzamelen en opkuisen en vervolgens voor 100 of 200 euro doorverkopen aan mensen die van een leefloon moeten zien rond te komen. Daarnaast pleiten ze ook voor meer computers op laagdrempelige plaatsen." (Hermans, 2007:11)

⁸⁶ Koninklijk besluit van 1 mei 2006 houdende maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor de periode 2006-2007 (B.S. 2.5.2006)

Verder blijkt dat sommige OCMW's op eigen initiatief de digitale kloof trachten te versmallen. In Heist-op-den-Berg hebben we het dan bijvoorbeeld over het organiseren van computerinitiaties en meer gevorderde cursussen (o.a. tekstverwerking) voor de kansarme doelgroepen. De personen die tewerkgesteld worden in het kader van het artikel 60 §7 van de OCMW-wet⁸⁷ (zie eerder) wordt een basiscursus computergebruik aangeboden.

⁸⁷ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

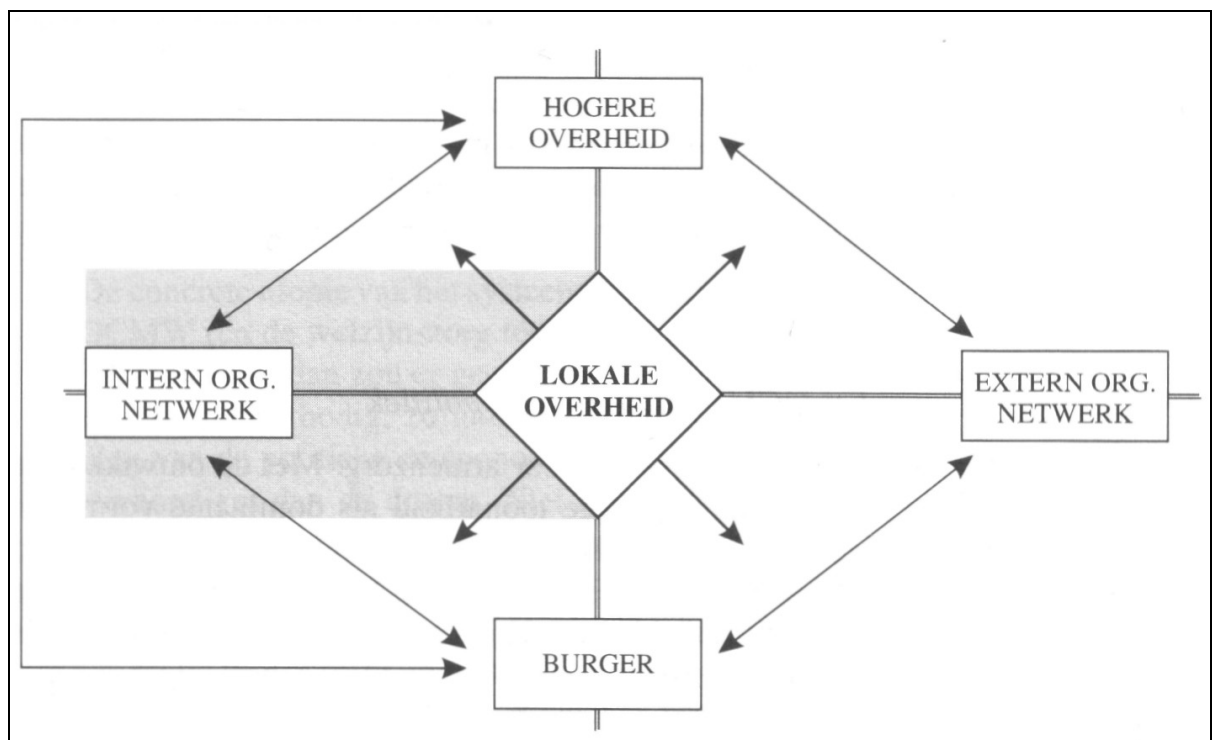
Art. 60 §7. Wanneer een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een [...] betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden. (W. 2.8.2002 – Art. 187, 1° – B.S. 29.8.2002)

Hoofdstuk 6: Relatie OCMW-gemeente

6.1 Lokale overheid

Het OCMW maakt deel uit van de lokale overheid. Of dit betekent dat het centrum een gemeentelijke overheid, dan wel een staatsinstelling is, bekijken we in de volgende paragraaf. Ook Notredame (in Vranken e.a., 1998) spreekt zich hier in eerste instantie niet over uit en gaat dieper in op de positie van het lokale bestuur an sich.

We verduidelijken de rol van de lokale overheid in de samenleving aan de hand van het schema in figuur 4. Hierin wordt aangegeven op welke manier de lokale overheid zich positioneert ten aanzien van elk van de vier groepen van actoren waarmee zij te maken krijgt en waarbij zij bepaalde keuzes moet maken. Het OCMW wordt voorgesteld door de grijze zone.



Figuur 4: Het lokale beleidsnetwerk (Notredame in Vranken e.a., 1998)

De keuzes waarvoor de lokale overheid bijgevolg staat, zijn dan:

- *Ten aanzien van de hogere overheden:* een volgend, een aanvullend/coördinerend of een actief beleid
- *Ten aanzien van de eigen uitvoeringsorganisatie:* mate waarin men de dienstverlening zelf organiseert, dan wel samen met anderen

- *Ten aanzien van andere uitvoeringsorganisaties*: vrije markt laten spelen, een hiërarchisch (centraal geleid) systeem of een systeem van netwerkontwikkeling (op basis van complementariteit tussen gelijkwaardige actoren)
- *Ten aanzien van de burger*: keuze inzake de vorm en de graad van participatie (als gebruiker en consument, als kiezer en als partner waarmee men samen een maatschappelijk welzijn 'produceert')

6.2 Status OCMW

6.2.1 Niet-communale benadering

"De OCMW's zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid die door de wet rechtstreeks belast zijn met een maatschappelijke dienstverlening om 'eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid' " (Mast e.a., 2006:625). Het feit dat de OCMW's op gemeentelijk vlak zijn ingericht en dat zij organiek met het gemeentebestuur verbonden zijn, brengt evenwel niet automatisch met zich mee dat de maatschappelijke dienstverlening moet worden beschouwd als een materie die volgens artikels 41 en 62 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de gemeentelijke macht behoort. Het staat de wetgever dus vrij om de maatschappelijke dienstverlening aan de bemoeiingsfeer van de gemeente te onttrekken en op een ander niveau dergelijke initiatieven te nemen. Uit Mast e.a. (2006) concluderen we dan ook dat de OCMW's geen gemeentelijke instellingen zijn, maar administratieve overheden die op lokaal niveau georganiseerd zijn.

6.2.2 Communale benadering

We moeten echter vaststellen dat Mast e.a. (2006) vrijwel de enige auteur is die de niet-communale opvatting hanteert. Ook de praktijk wijst uit dat de maatschappelijke dienstverlening overal zo goed als volledig in de gemeentestructuur werd geïntegreerd. Waarschijnlijk was dit ook de bedoeling van de wetgever. Dat blijkt onder meer uit volgende bepalingen in de organieke wet van 8 juli 1976⁸⁸: de leden van de OCMW-Raad worden door de gemeenteraad verkozen (art. 12); de gemeenteraad (exclusief de OCMW-voorzitter) oefent toezicht uit op het centrum en kan bij sommige beslissingen beroep aantekenen (art. 109 en 111); de burgemeester mag de vergaderingen van de Raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bijwonen (art. 26); de gemeente is verplicht om met eigen middelen een eventueel tekort in de begroting van het OCMW op te vullen (art. 106); de OCMW-voorzitter moet vanaf de verkiezingen van 2012 verplicht deel uitmaken van het college van burgemeesters en schepenen (art. 44, zie ook 4.2.2a). Een belangrijke kanttekening die hierbij dient te worden gemaakt is dat noch de Staat, noch de Gemeenschap, noch de provincie, noch de gemeente zich in de plaats mag stellen van de

⁸⁸ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

OCMW's. Dit vloeit voort uit het arrest van de Raad van State van 23 maart 1951⁸⁹ over de toenmalige C.O.O. (Mast e.a., 2006 en Luyten, 1993).

Het is vanuit deze optiek dat andere auteurs al lange tijd van mening zijn dat het OCMW wel degelijk als een gemeentelijke instelling dient te worden beschouwd. Reeds enkele jaren na de oprichting liet Verelst (1981) optekenen dat "het OCMW gemeentelijk is in die mate dat het krachtens de organieke wet opgericht werd door de gemeentelijke overheden, dat de leden ervan door de gemeenteraad zijn verkozen, dat de werkingsregelingen ervan dezelfde zijn als die van de gemeentelijke instellingen en dat de financiering ervan in grote mate door de gemeente wordt verzekerd."

Rudolf Maes baseert zich in deze op het hoger vermelde art. 162 GW⁹⁰ om te stellen dat "de OCMW's als gemeentelijke instellingen moeten worden beschouwd. Het feit dat OCMW's hun bevoegdheden putten uit een wet of een decreet en niet uit een door de gemeenteraad genomen beslissing kan verklaard worden vanuit dat art. 162. De wetgever baseert zich met andere woorden op art. 162 GW om het OCMW als gemeentelijke instelling op te richten. Hier speelt ook een historisch argument met name dat de vroegere Burelen van Weldadigheid en de Burgerlijke Godshuizen werden opgenomen in de Gemeentewet⁹¹ van 1836." (Bouckaert e.a., 2002:75)

6.2.3 Rechtspraak

Het was uiteindelijk het Hof van Cassatie dat in 1989 de juridische knoop doorhakke. In een arrest van 16 mei 1989 stelde het immers dat de OCMW's weliswaar van de gemeente onafhankelijke openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn, "maar dat dit geenszins in de weg staat dat zij tegelijkertijd moeten worden beschouwd als openbare diensten die beheerd worden door de gemeenten, die de begrotingen en rekeningen dienen goed te keuren en die betrokken zijn bij de financiering van deze centra." (Bouckaert e.a., 2002:77). Het Hof van Cassatie⁹² verwoordde het als volgt: "*Overwegende dat de omstandigheid dat het OCMW een openbare instelling is met eigen*

⁸⁹ Raad van State, arrest 809 van 23 maart 1951 (C.O.O. Sint Joost-ten-Node)

⁹⁰ Gecoördineerde Grondwet (B.S. 17.2.1994)

Art. 162 De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen :

1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;

3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;

4° de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de bij de wet gestelde grenzen;

5° de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;

6° het optreden van de toezichhoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Gemeenschaps- of (Gewestparlementen). <W 2005-02-25/40, Art. 1, 019 ; Inwerkingtreding : 21-03-2005>

Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene provincies of verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. Evenwel kan aan verscheidene provincieraden of aan verscheidene gemeenteraden niet worden toegestaan samen te beraadslagen.

⁹¹ Gemeentewet van 30 maart 1836

⁹² Hof van Cassatie, arresten 1083-1086 van 16 mei 1989

rechtspersoonlijkheid, onderscheiden van de rechtspersoon van publiekrecht die de gemeente is, niet wegneemt dat het een openbare instelling is die organisch verbonden is met de gemeente binnen dewelke het functioneert, dat de gemeente door haar organen toezicht uitoefent op het OCMW, advies moet verstrekken aangaande bepaalde rechtshandelingen met betrekking tot zijn patrimonium, haar goedkeuring moet geven aan zijn begroting en rekening en tussenkomt in zijn financiering, ..." (Bouckaert e.a., 2002:77-78).

6.2.4 Conclusie

Uit bovenstaande moeten we besluiten dat het OCMW een lokale bestuursinstelling is, meer bepaald een met het gemeentebestuur organiek verbonden gemeentelijke instelling. "Het OCMW is [...] een ten aanzien van de gemeenten extern verzelfstandigde, maar toch gemeentelijk blijvende, lokale bestuursorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid en met zelfstandige door de wetgever toegekende bevoegdheden, zij het dat daarop een regeling van administratief toezicht van toepassing is" (Bouckaert e.a., 2002:100). Voor de verdere uitleg van de begrippen die hier werden gebruikt verwijzen we naar Boes (2006).

De laatste auteurs die we hierbij aan het woord laten, zijn Dujardin e.a. (2006). Zij stellen samenvattend dat de gemeente en het OCMW publiekrechtelijke rechtspersonen zijn met een eigen juridisch bestaan. Echter, omdat ze op eenzelfde werkterrein opereren, zijn ze nauw met elkaar verbonden. "Deze verbondenheid komt tot uiting in [...] een nauwe betrokkenheid van de gemeente bij de verkiezing en de samenstelling van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, bij de werking van deze raad, op het gebied van het personeel, het beheer en de financiering van het OCMW en in het toezicht op de handelingen van het OCMW" (Dujardin e.a., 2006:471).

6.3 Het college als toezichthoudend orgaan

Hiervoor werd meermaals aangehaald dat het OCMW onder toezicht staat van het schepencollege. In deze alinea gaan we na hoe en in welke mate deze controle gerealiseerd wordt. Het deel dat handelt over het beroep, de schorsing en de vernietiging is gebaseerd op art. 111, 112 en 112bis van de organieke OCMW-wet⁹³, het adviserende aspect wordt geregeld in artikels 53 §1 en 78 §2 van dezelfde wet. Onderstaande tabel 3 geeft een overzicht van de verschillende vormen van toezicht die op het OCMW van toepassing zijn.

⁹³ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Tabel 3: Toezichtbevoegdheden op de verschillende niveaus (Ysebaert e.a., 2006)

OCMW-wet	handeling	Toezi chthoudende gemeenteraad	overheid College	Bestendige Deputatie	gouverneur	Vlaamse Regering
43 ^{ter}	ontslag van een personeelslid	-	-	-	-	beroep
53	tuchtsancties, zwaarder dan ten minste 3 maanden schorsing	-	advies	goedkeuring	-	beroep
60 § 6	oprichting of uitbreiding inrichtingen en diensten	goedkeuring	- -	-	-	
78	onteigeningen	-	advies	-	-	machtiging
88 § 4	dringende uitgaven	-	toestemming	-	-	-
89	rekening	-	-	-	goedkeuring	-
119/ 122	verenigingen volgens Hoofdstuk XII - oprichting, statuten, statutenwijziging, toelaten private deelgenoten, verlenging duur, vrijwillige ontbinding - toetreding	goedkeuring	-	-	-	goedkeuring
135 ^{ter} / 135 ^{quinquies}	vzw volgens Hoofdstuk XII ^{bis} - oprichting, statuten, statutenwijziging, toelating en uitsluiten van leden, verlenging duur, vrijwillige ontbinding - toetreding	goedkeuring	-	-	-	-
		goedkeuring	-	-	-	machtiging
		goedkeuring	-	-	-	-
135 ^{octies}	toetreding van vereniging Hoofdstuk XII tot vzw Hoofdstuk XII ^{bis}	goedkeuring	-	-	-	machtiging
135 ^{decies}	oprichting of toetreding tot vereniging Hoofdstuk XII ^{ter}	goedkeuring	-	-	-	-

6.3.1 Kennisgeving van de besluiten

Beslissingen van het OCMW (met uitzondering van onder andere de besluiten omtrent individuele dienstverlening) moeten, aangevuld met een beknopte toelichting op een lijst worden geplaatst die naar de provinciegouverneur en het schepencollege wordt verstuurd binnen een termijn van twintig dagen. Hier speelt het principe van het administratief toezicht. Voor meer belangrijke beslissingen (bijvoorbeeld aanpassingen aan wervings- en bevorderingsvoorwaarden, veranderingen in de weddeschalen, herschikkingen van de financiële lasten van leningen, etc.) dient een eensluidende kopie van de beslissing zelf opgestuurd te worden. Ook hier geldt de termijn van twintig dagen. (Mast e.a., 2006)

6.3.2 Beroep

Het college van burgemeester en schepenen (exclusief de OCMW-voorzitter) kan volgens artikel 111 van de OCMW-wet tegen een beslissing van de OCMW-raad in beroep gaan bij de provinciegouverneur wanneer het van oordeel is dat deze "het gemeentelijk belang en inzonderheid de financiële belangen van de gemeente schaadt" (Mast e.a., 2006:551). Ook hier moet een termijn van twintig dagen worden gerespecteerd. Dit beroep schorst de uitvoering van de aangevochten beslissing.

6.3.3 Schorsing

De gouverneur beschikt vervolgens over vijftig dagen om de aangevochten beslissing formeel te schorsen. Dit dient te gebeuren op grond van een schending van het gemeentelijk belang. De geschorste beslissingen kunnen dan door het OCMW worden ingetrokken of door middel van een gemotiveerd besluit worden gerechtvaardigd. Na deze rechtvaardiging heeft de Vlaamse regering

het recht om de beslissing binnen een termijn van opnieuw vijftig dagen te vernietigen. In dringende gevallen kan de Vlaamse regering de beslissing van het OCMW ook schorsen zonder voorafgaandelijke schorsing door de gouverneur. De schorsingsprocedure wordt beschreven in artikel 42bis van de organieke OCMW-wet.

6.3.4 Adviesbevoegdheid

Het college van burgemeester en schepenen heeft naast de schorsingsbevoegdheid ook een adviesbevoegdheid. Dit is het geval voor sommige besluiten die aan machtiging of goedkeuring onderworpen zijn. Enkele voorbeelden hiervan zijn de afzetting, het ontslag van ambtswege, een terugzetting in graad of een schorsing van drie maanden van een personeelslid (art. 53 OCMW-wet⁹⁴) en onteigeningen door het OCMW (art. 78 OCMW-wet⁹⁵). (Mast e.a., 2006)

6.4 Communicatie tussen OCMW en gemeente

Uit deel 6.1.2 blijkt dat er een intense samenwerking moet bestaan tussen het OCMW en de gemeente. Het is bijgevolg van het grootste belang om de communicatie tussen deze instellingen te optimaliseren. Tot voor kort leek het overlegcomité hiervoor het middel bij uitstek. Met het nieuwe Gemeentedecreet en de daaraan verbonden opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege (verplicht vanaf 2012) heeft dit comité evenwel zijn functie verloren. In steden en gemeenten waar de OCMW-voorzitter na de verkiezingen van oktober 2006 toegevoegd werd aan het college, is de afschaffing van het overlegcomité reeds geschied. Op plaatsen waar men ervoor opteerde om deze verandering nog niet door te voeren, blijft het comité in principe tot 2012 in voege. (Debast, 2007)

6.4.1 Overlegcomité

Om de coördinatie tussen het OCMW en de gemeente vlot te laten verlopen, vindt in steden en gemeenten waar de OCMW-voorzitter nog niet werd toegevoegd aan het schepencollege minstens om de drie maanden overleg plaats tussen een delegatie van de OCMW-raad en een afvaardiging van de gemeenteraad. De werking van dit overlegcomité wordt geregeld door een huishoudelijk reglement dat door beide partijen aangenomen is. Over het algemeen kan men stellen dat alle ontwerpen van beslissing van het ene bestuur met invloed op de werking van het andere bestuur

⁹⁴ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 53 § 1. De beslissingen waarbij, bij wijze van tuchtmaatregel, een schorsing voor drie maanden, een terugzetting in graad, het ontslag van ambtswege of de afzetting worden uitgesproken, worden onderworpen aan het advies van het college van burgemeester en schepenen alsmede aan de goedkeuring van de bestendige deputatie. Zij worden bij voorraad ten uitvoer gelegd, tenzij de raad anders beslist.

⁹⁵ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 78. § 2. De Koning kan, na advies van het college van burgemeester en schepenen, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn machtigen om over te gaan tot onteigeningen te algemene nutte.

[Benevens de ambtenaren van de comités tot aankoop van onroerende goederen voor rekening van de Staat, is de gouverneur van de provincie, waar de zetel van het centrum gevestigd is, evenals de burgemeester van de gemeente die door het centrum wordt bediend, bevoegd tot het verlijden van de desbetreffende akte.]

(W. 5.8.1992 - Art. 40, 2° - B.S. 8.10.1992)

aan het overlegcomité moeten worden voorgelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het oprichten of het uitbreiden van gemeentelijke sociale diensten of het wijzigen van de OCMW-personeelsformatie.

Het overlegcomité kan geen echt afdwingbare beslissingen nemen, het kan enkel vaststellen of er al dan niet een consensus is. Indien deze ontbreekt, mogen de beide betrokken besturen in volle vrijheid hun respectievelijke beslissing nemen. Vooral voor het OCMW is het overlegcomité van belang, aangezien veel van zijn beslissingen nadien goedgekeurd moeten worden door de gemeenteraad (Stokx, 2006a). We moeten hieraan toevoegen dat een beslissing waarover in het overlegcomité geen consensus bestaat, logischerwijze ook in de gemeenteraad niet haalbaar zal zijn, aangezien beide organen worden samengesteld conform de politieke meerderheid.

Dit overlegcomité blijft in de realiteit vaak dode letter. "Het overlegcomité wordt in de praktijk in vele gemeenten enkel als een louter wettelijk verplicht orgaan aanzien. Slechts een derde van de gemeenten ziet dit overlegorgaan als een gepast instrument om te werken aan afstemming op het gebied van het lokaal sociaal beleid. De frequentie van samenkomst beperkt zich in vele (en vooral de kleine) gemeenten dan ook tot het wettelijke minimum." (Sels, 2004:5). Deze visie wordt onder andere bijgetreden door Lommels OCMW-secretaris Frans Ieven.

Zoals gezegd wordt het overlegcomité door de toetreding van de OCMW-voorzitter tot het schepencollege in principe overbodig, aangezien beide partijen voortaan op elkaars vergaderingen aanwezig zullen (moeten) zijn. Vandaar dat de afschaffing van het comité werd opgenomen in het nieuwe OCMW-(mini-)decreet. De Vlaamse regering verwoordt het in haar toelichting bij dit decreet als volgt: "De aanwezigheid van de OCMW-voorzitter in het college zal minstens voor een betere stroomlijning van de onderlinge organisatie zorgen. Vandaar de afschaffing van het overlegcomité." Indien de voorzitter wordt opgenomen in het college, wordt het comité dus afgeschaft en vervangen door een procedure waarbij de Raad advies vraagt aan het college van burgemeester en schepenen. Debast en van Bouwel, 2006; Dujardin e.a., 2006)

6.4.2 Beleidsplan

Het decreet van 19 maart 2004⁹⁶ voorziet in een aantal instrumenten om te komen tot één lokaal sociaal beleid dat tot doel heeft de toegang van elke burger tot zijn grondrechten te waarborgen. Het lokale bestuur (gemeente en OCMW) stelt daarom één lokaal sociaal beleidsplan op dat

⁹⁶ Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (B.S. 12.5.2004)

Art. 4 Het lokaal bestuur maakt één lokaal sociaal beleidsplan dat minstens de volgende elementen bevat :

1° een omgevingsanalyse;

2° een geïntegreerde visie op het lokaal sociaal beleid;

3° een meerjarenplan met betrekking tot de gewenste acties en inzet van lokale middelen,

4° de taakverdeling en werkafspraken tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn met betrekking tot de uitvoering van het meerjarenplan en de coördinerende rol van het lokaal bestuur zoals omschreven in artikel 6 en artikel 7;

5° een beschrijving van de wijze waarop de bevolking en lokale actoren bij de voorbereiding van het beleidsplan betrokken werden en bij de uitvoering en de voortgang van het beleidsplan en van het lokaal sociaal beleid zullen betrokken worden.

gedurende zes jaar van kracht blijft. Na drie jaar gebeurt er een tussentijdse evaluatie en is er een bijsturing aan de hand van een sociale conjunctuurbarometer⁹⁷ mogelijk. Dit beleidsplan bevat idealiter volgende elementen (Ysebaert en Asselberghs, 2006:229):

- "een omgevingsanalyse;
- een geïntegreerde visie op het lokale sociale beleid;
- een meerjarenplan met betrekking tot de gewenste acties en inzet van lokale middelen;
- de taakverdeling en de werkafspraken tussen de gemeente en het OCMW voor wat betreft de uitvoering van het meerjarenplan en de coördinerende rol van het lokale bestuur;
- een beschrijving van de wijze waarop de lokale actoren en de bevolking bij de voorbereiding, de uitvoering en de voortgang van het beleidsplan worden betrokken."

In de praktijk dient het lokale bestuur (in dit geval de gemeente in samenspraak met het OCMW) zelf een invulling te geven aan dit plan. Het stadsbestuur en het OCMW van Lommel pakten dit als volgt aan (Stad en OCMW Lommel, 2006:4):

"De Vlaamse regering [wil] via dit decreet de lokale besturen er toe aanzetten om te werken met een strategische planning. Dit is een continu en systematisch proces waarbij de lokale besturen:

- onderzoeken welke de vroegere situatie was (waar komen we van?);
- de huidige situatie vaststellen (waar staan we nu?);
- de toekomstige situatie beschrijven, rekening houdend met de huidige ontwikkeling (bij ongewijzigd beleid) en met de ontwikkelingen die zich elders voordoen (maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen van de dienstverlening van andere voorzieningen);
- de gewenste situatie beschrijven (wat willen we bereiken?);
- een kloofanalyse maken (op welke punten wijkt de verwachte toekomstige ontwikkeling af van de gewenste situatie);
- keuzes maken: d.w.z. de doelstellingen en prioriteiten vastleggen;
- de acties en procedures aangeven om deze doelstellingen en prioriteiten te realiseren;
- preciseren hoe het behalen van de doelstellingen gemeten wordt."

Aangezien het lokaal sociaal beleid in het mini-OCMW-decreet zeer breed gedefinieerd werd aan de hand van de sociale grondrechten, moeten de lokale besturen als een van de eerste opdrachten die beleidsthema's selecteren die als eerste moeten worden aangepakt. Deze keuze wordt

⁹⁷ Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid van 24 februari 2006 (B.S. 4.4.2006)

Art. 4. De sociale conjunctuurbarometer, vermeld in artikel 4, tweede lid, van het decreet, omvat de volgende delen:

1° een lijst van indicatoren waarover de Vlaamse overheid beschikt die relevant zijn voor de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid;

2° een methodiekbeschrijving ten behoeve van de lokale besturen met betrekking tot de interpretatie van die indicatoren.

Onverminderd deze bepalingen kan de Vlaamse minister, bevoegd voor de Bijstand aan Personen, de sociale conjunctuurbarometer verder specificeren, na overleg met de Vlaamse minister, bevoegd voor Inburgeringsbeleid.

eveneens in het lokaal sociaal beleidsplan opgenomen. Uit een enquête van de VVSG blijkt dat meer dan 70% van de OCMW's 'ouderenbeleid en ouderenzorg', 'wonen' en 'werken' als speerpunten zagen, direct gevolgd door 'sociale dienstverlening en armoedebestrijding' en 'kinderopvang, jeugd en opleidingsondersteuning'. Thema's als 'veiligheid', 'drugs', 'ontwikkelingssamenwerking' en 'gezin' bleken heel wat minder populair. Ze werden in minder dan 5% van de beleidsplannen aangetroffen. Deze bevindingen van Sels (2006) werden overigens bevestigd tijdens de interviews.

6.4.3 Bestuursakkoord

Ten slotte vermelden we dat de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) de OCMW's en gemeentebesturen aanraadt om een bestuursakkoord te sluiten om zo een vlotte samenwerking te verzekeren. In bijlage 4 is een model van bestuursakkoord opgenomen, zoals voorgesteld door de VVSG. In bijlage 5 vindt u het samenwerkingsprotocol tussen de stad en het OCMW Lommel voor de periode 2006-2007.

6.5 Het Sociaal Huis

Om de burger een maximale toegang te bieden tot de dienstverlening waar hij recht op heeft, wordt het lokaal bestuur opgelegd om een informatie-, loket- en doorverwijfsfunctie in de vorm van een Sociaal Huis te organiseren. Dit project vindt zijn wettelijke basis in artikel 8 van het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid⁹⁸. Een dergelijk Sociaal Huis omvat volgens Stokx (2006a:38) minimaal "het tot stand brengen van een gezamenlijk loket dat op een geïntegreerde wijze toegang verschaft tot de sociale dienstverlening van het lokale bestuur. De doorverwijfsfunctie wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking met lokale actoren."

Vlaams minister van welzijn Inge Vervotte waarschuwde in oktober 2004 in de Commissie Welzijn dat de term 'Sociaal Huis' teveel de noodzaak aan een gebouw oproept. De minister ziet het Sociaal Huis eerder als een systeem waarbij tussen het OCMW, het gemeentebestuur en andere lokale partners afspraken gemaakt worden. De doelstelling is dat de burger met zijn vraag meteen op de juiste plaats terechtkomt en zo snel mogelijk het juiste antwoord krijgt. (VVSG, 2007)

Het moet dus duidelijk zijn dat het Sociaal Huis geen actor of specifieke persoon, noch een gebouw hoeft te zijn. Men moet het Sociaal Huis interpreteren als een concept met als doel de

⁹⁸ decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (B.S. 12.5.2004)

Art. 3 In dit decreet wordt verstaan onder :

1° lokaal sociaal beleid : het geheel van de beleidsbepaling en acties van lokaal bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3, van de Grondwet;

Art. 8 Het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening voor elke burger en een optimaal bereik van de beoogde doelgroep in het kader van het lokaal sociaal beleid zoals omschreven in artikel 3, 1°.

toegankelijkheid van de sociale dienstverlening te verhogen. De drie bovengenoemde functies (informatie-, loket- en doorverwijfsfunctie) maken dus deel uit van dit concept (Stokx, 2006a). Naast het centraliseren van de verschillende diensten, grijpen sommige OCMW's (waaronder die van Lommel en Heist-op-den-Berg) de al dan niet gefaseerde introductie van het Sociaal Huis aan om te werken aan een betere samenwerking tussen de verschillende, bestaande welzijnsinstanties.

Op 1 januari 2007 had het Sociaal Huis overal aanwezig moeten zijn. Men kon echter uitstel krijgen tot 22 mei 2009 (i.e. vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet) indien de OCMW-raad en de gemeenteraad dit opportuun achtten. (Stokx, 2006a)

Een mooi voorbeeld van een Sociaal Huis vinden we in Leopoldsburg, waar men sinds 16 december 2005 beschikt over een dergelijke organisatie. In Leopoldsburg heeft men geopteerd om wel degelijk een 'stenen' Sociaal Huis te verwezenlijken, alle diensten zitten er met andere woorden onder één dak. Naast de sociale dienst van het OCMW (de administratie zit elders, omdat deze afdeling geen direct contact met de burger vereist), zijn in dit gebouw het sociaal verhuurkantoor, de buitenschoolse kinderopvang, het dagverzorgingscentrum en de diensten voor financiële hulp en schuldbemiddeling, drugpreventie, thuiszorg, sociale tewerkstelling, integratie, vluchtelingen en vreemdelingen ondergebracht. Verder hebben ook enkele externe partners er onderdak gevonden. Dit zijn ondermeer de pensioensdienst, een dienst voor gratis rechtshulp en het Huurderssyndicaat. Tot slot is er een interimwinkel ondergebracht, die beurtelings door vijf interimkantoren wordt uitgebaat.

Wouter Beke, voormalig schepen van Sociale Zaken in Leopoldsburg, geeft aan dat de combinatie van deze diverse diensten in één gebouw de toegankelijkheid aanzienlijk verhoogt. "De drempel van het Sociaal Huis is een stuk lager dan die van het OCMW. Mensen kijken geen drie keer over hun schouder voordat ze hier binnenstappen. Ze komen hier om een cursus te volgen of hun kinderen af te halen [...]. Aan de andere kant merk je dat het erg moeilijk blijft om de mensen te bereiken die dat het hardst nodig hebben. [...] Dat blijft een aandachtspunt voor de komende jaren" (Van Moerkerke, 2007:15).

Ook de bevoorrechte getuigen bevestigen deze situatie. Mevr. Bosmans zei hierover dat haar medewerkers *"ondanks heel veel inspanningen rond bijvoorbeeld communicatie nog steeds ondervinden dat voor vele mensen de stap naar het OCMW nog steeds een stap te ver is. De burger denkt bij het begrip OCMW nog te veel in termen van financiële hulpverlening aan armen en zwakkeren, te vaak wordt de term 'profiteurs' nog gehanteerd... Het OCMW is er daarentegen voor iedereen en doet heel veel meer dan louter financiële hulpverlening."* Drempelverlaging en volledige bescherming van de privacy zijn strikt noodzakelijk om de hulpbehoevenden over de lijn te trekken om zich te melden en te laten bijstaan.

Dhr. Ieven (OCMW Lommel) stelt zich wel vragen bij het streven naar één enkel loket voor alle diensten die het OCMW aanbiedt, wat soms bij de planning van een Sociaal Huis wordt nagestreefd. Hij pleit voor een soort gecentraliseerd onthaal dat de mensen meteen naar de juiste, gespecialiseerde dienst doorverwijst en niet voor één plaats waar men met alle problemen en vragen wordt verder geholpen. Er dient een centraal aanspreekpunt te zijn, maar dit zou louter en alleen een doorverwijsfunctie mogen hebben.

Tot slot dienen we hierbij aan te geven dat volgens critici de oprichting van de Sociale Huizen een eerste stap is in de richting van de afschaffing van de OCMW's in hun huidige vorm. Zo formuleert men de mogelijkheid om het OCMW volledig onder te brengen in het Sociaal Huis, zodat het centrum volledig wordt opgenomen in de gemeentelijke structuren. (Capelle, 2001)

6.6 Spanningsvelden

Volgens Dirk Luyten (1999) zit de spanning tussen het OCMW en de gemeente als het ware ingebakken in de organieke OCMW-wet. "Het OCMW bepaalt, de gemeente betaalt" (Luyten, 1999:26). Voor lokale politici blijkt het veel dankbaarder om zich binnen het gemeentebestuur te profileren, de OCMW-raad is immers veel minder geschikt om als klankbord naar de kiezer toe te gebruiken. Onder die omstandigheden riskeert het werkelijke sociale beleid gevangen te blijven binnen de muren van het gemeentehuis. Men verwacht dat het nieuwe mini-decreet hier enig soelaas kan bieden.

Aangezien het OCMW en de gemeente in principe twee afzonderlijke eenheden vormen (weliswaar met enkele al dan niet diepe raakpunten en zelfs een zekere mate van vervlechting), spreekt het voor zich dat er een reële kans bestaat op wrijvingen tussen de twee besturen. Hieronder halen we er enkele aan:

- De expertise die bij het OCMW aanwezig is, wordt bij de beleidsvorming soms miskend door de gemeente. De gemeente speelt al te vaak einzelgänger wanneer men het luik 'welzijn' van het beleidsplan uitstippelt, men erkent onvoldoende de waardevolle informatie die bij het OCMW aanwezig is. (Bouckaert e.a., 2002)
- Hefbomen om aan de problemen van kansarmen te werken liggen vaak buiten de bevoegdheden van het OCMW, waardoor zijn afhankelijkheid van de gemeente weer sterk toeneemt. De Rynck (in Vranken e.a., 1998) stelt daarom voor om de OCMW's de nodige middelen te bieden om vat te krijgen op het lokale sociale beleid.
- OCMW's van kleinere gemeenten kampen vaak met problemen van schaalgrootte. Hoe groot moet een OCMW zijn om efficiënt te kunnen functioneren? Samenwerkingverbanden tussen OCMW's van verschillende gemeenten kunnen hier een oplossing bieden, maar dit is vaak niet evident, veelal om partijpolitieke redenen. (Luyten, 1999)

- Een erg delicate kwestie wordt gevormd door het bestuurlijk toezicht van de gemeente op het OCMW: elke stap op weg naar meer controle werd en wordt door de OCMW's gecontesteerd en als een inmenging gezien. (De Rynck in Vranken e.a., 1998)
- Zoals eerder vermeld (6.2.1) worden de gecreëerde overlegvormen (in casu de overlegcomités) al te vaak niet au sérieux genomen (Bouckaert e.a., 2002). Ook Galloo (in Vranken e.a., 1998) kaart deze problematiek aan. "De vaakstgehoorde kritiek betreffende de interne samenwerking gaat over de gebrekkige informatiedoorstroming en de communicatiestoornissen". (Vranken e.a., 1998:264)
- Vaak duiken er problemen op met betrekking tot de taakverdeling. OCMW en gemeente kunnen in het bestuursakkoord dan ook duidelijk afspreken wie wat zal doen. Jan Van Alsenoy (2001) stelt twee mogelijke werkwijzen voor: ofwel wijst men het lokale welzijnsbeleid volledig toe aan het OCMW, ofwel gaat men over tot een zeer specifieke taakverdeling, waarbij het OCMW het voortouw neemt vanuit een coördinerende rol.
- Het OCMW staat onder administratief toezicht van de hogere overheid (lees: het gemeentebestuur). Dit brengt met zich mee dat er in eerste instantie geen rechtszekerheid bestaat wanneer de OCMW-raad een besluit neemt. Deze moeten immers eerst door de gemeenteraad op hun wettelijkheid (legaliteit) en hun conformiteit met het algemene en gemeentelijke belang (opportuniteit) getoetst worden. (Schoonjans en Chanterrie, 1998)
- Het klassieke twistpunt treedt jaarlijks op wanneer de gemeente dient bij te passen om het deficit van het OCMW aan te zuiveren (artikel 106 OCMW-wet⁹⁹). "Het OCMW wordt nog steeds in vele gemeenten als een potverterend en geldopslopend 'Fremdkörper' beschouwd waarvoor de gemeente als financieel sluitstuk 'mag' optreden" (De Rynck, in Vranken e.a., 1998:289-290). Marleen Capelle (2001:24) zegt hierover dat "het lokaal sociaal beleid op rechtstreekse financiering [moet] kunnen rekenen. We mogen het OCMW niet tot de bedelstaf veroordelen door het volledig afhankelijk te maken van de gemeenten. Nu [...] moeten ze soms in de clinch gaan met gemeenten die hun tekorten moeten bijpassen. Dat beperkt hun bewegings- en initiatief-vrijheid." We voelen hierbij sterk het verschil tussen de theorie (in casu de wetgeving) en de praktijk. De gemeente hoort het tekort van het OCMW op te vangen, maar zal in geen geval staan te springen om dit ook daadwerkelijk te doen. Mevr. Bosmans illustreert: "*geld dat nodig is voor de sociale sector is niet beschikbaar voor andere, meer populaire projecten in de gemeente (wegeninfrastructuur, sporthal, zwembad, cultuurcentrum...)*. *Zoiets leidt onvermijdelijk tot discussies.*"

⁹⁹ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 106 Wanneer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de vervulling van zijn opdracht, wordt het verschil gedragen door de gemeente. Deze gemeentelijke bijdrage wordt in de uitgaven van de gemeentebegroting ingeschreven. Maandelijks wordt minstens een twaalfde van de bijdrage aan het centrum uitbetaald.

Mevrouw Bosmans pleit ten slotte voor meer autonomie voor het OCMW: *"Ik ben dus duidelijk voorstander voor meer autonomie: het OCMW is na dertig jaar een sterke, volwassen organisatie die ernstig werkt en verantwoordelijkheid wil dragen en deze ook draagt. Het OCMW verdient gewoon ernstig genomen te worden. Het mag niet als een tegenstander of als een ondergeschikt bestuur van het gemeentebestuur beschouwd worden, maar het moet aanzien worden als een volwaardig medestander."* Dhr. Ieven is het daar niet mee eens: *"persoonlijk opteer ik voor een status quo wat betreft de autonomie van het OCMW. Mits er vanaf het begin duidelijke en goede afspraken worden gemaakt (bijvoorbeeld wat betreft het aandeel dat het OCMW krijgt uit het gemeentefonds, zie 7.1), zal het OCMW voldoende ademruimte krijgen om de nodige initiatieven te ontwikkelen."*

Hoofdstuk 7: Financiën van het OCMW

7.1 Situering

Om alle taken die hem al dan niet door de wet zijn opgelegd naar behoren te kunnen uitvoeren, moet het OCMW uiteraard over voldoende middelen beschikken. We gaan hier na waar die middelen vandaan komen en hoe ermee wordt omgegaan.

Stokx (2006a) meldt dat de Vlaamse OCMW's gemiddeld voor 44,2% zelf instaan voor hun inkomsten, terwijl 48,4% komt van diverse tegemoetkomingen. De eigen inkomsten worden voornamelijk verwezenlijkt via diverse ontvangsten voor geleverde diensten (bijvoorbeeld maaltijdbezorging, thuisverzorging en poetsdiensten) en via bijdragen van bewoners van de diverse OCMW-instellingen. Een ander deel van de eigen inkomsten wordt gerealiseerd op basis van het beheer van het eigen patrimonium, bijvoorbeeld onder de vorm van huurgelden.

De diverse tegemoetkomingen (48,4%) hebben verschillende bronnen. Het gaat hier om uiteenlopende tussenkomsten van de federale en de Vlaamse overheden, zoals de terugbetaling van het uitgekeerde leefloon en de recuperatie van steun verleend aan vreemdelingen en andere categorieën van behoeftigen. Ook toegekende subsidies vanwege de Vlaamse Gemeenschap voor allerlei welzijnsvoorzieningen behoren tot deze groep van inkomsten. (Stokx, 2006a en Ysebaert e.a., 2006)

Een belangrijk deel van de middelen put het OCMW uit de gemeentelijke bijdrage en uit het Gemeentefonds. Na de opheffing van het Sociaal Impulsfonds in 2003, kan elk OCMW nu in principe jaarlijks een gegarandeerd bedrag krijgen ten belope van 8% van het gemeentelijke aandeel in het Vlaamse Gemeentefonds. OCMW en gemeente kunnen hier indien gewenst een ander percentage afspreken. Dexia (2006a) heeft hierover de volgende cijfers gepubliceerd: 25 Vlaamse OCMW's ontvingen in 2004 geen toelage van het Gemeentefonds (0%). Van de overige OCMW's kreeg meer dan drie op vijf een toelage van maximaal 8% van het gemeentelijke aandeel. Bijna twee op vijf OCMW's kregen een dotatie van meer dan 8%. Gemiddeld bedroeg de jaarlijkse bijdrage uit het Gemeentefonds 24 EUR per inwoner.

De gemeenten zijn wettelijk verplicht (art. 106 OCMW-wet¹⁰⁰) een toelage te geven aan hun OCMW, indien het centrum niet in staat is om de uitgaven die voortvloeien uit het verwezenlijken van zijn opdracht met de beschikbare inkomsten te dekken. De gemiddelde gemeentelijke bijdrage aan het OCMW ten opzichte van het totaal van de uitgaven van de gemeente bedraagt

¹⁰⁰ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 106 Wanneer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de vervulling van zijn opdracht, wordt het verschil gedragen door de gemeente. Deze gemeentelijke bijdrage wordt in de uitgaven van de gemeentebegroting ingeschreven. Maandelijks wordt minstens een twaalfde van de bijdrage aan het centrum uitbetaald.

zo'n 10%. In absolute termen bedroeg in 2005 de jaarlijkse dotatie aan alle Vlaamse OCMW's samen 629.453.888 EUR. Recentere cijfers zijn hier nog niet voorhanden. (Stokx, 2006a en Dexia, 2006a)

Ysebaert en Asselberghs (2006) vatten de herkomst van de middelen die het OCMW ter beschikking heeft als volgt samen:

- De gemeentelijke bijdrage
- Het beheer van zijn goederen (verhuring, belegging, verkoop, ...)
- De exploitatie van zijn instellingen (vooral de openbare ziekenhuizen), al kampen deze meestal zelf met een tekort
- Gemeenschapstoelagen voor het bouwen van bejaardenhomes, ziekenhuizen, e.d.
- De recuperatie van (minstens) 50% van het uitgekeerde leefloon
- De terugbetaling door de Staat van 90% van de niet terugvorderbare voorschotten op termijnen van onderhoudsgelden
- Terugbetaling door particulieren van kosten voor maatschappelijke dienstverlening
- Een toelage uit het Vlaams Gemeentefonds
- Een staatstoelage voor de medewerking aan de energielevering aan hulpbehoevenden
- Schenkingen, legaten en erfenissen

Matthijs e.a. (2004) voegen hieraan toe dat de OCMW's geen enkel fiscaal middel voorhanden hebben. In bijlage 6 vindt u een interne nota van medewerker BM-14/10/2003 van de Dienst Audit en Financiële toezicht OCMW's, afdeling Antwerpen. Deze nota geeft een overzicht van alle mogelijke financiering- en inkomstenbronnen voor een OCMW (d.d. 2003).

7.2 Nieuwe OCMW-boekhouding (NOB¹⁰¹)

Om zicht te krijgen op de stroom van de middelen die het OCMW aanwendt, zullen we hier de diverse beleidsinstrumenten overlopen. Alles begint bij de nieuwe OCMW-boekhouding (NOB) die sinds 2003 bij alle OCMW's in werking is getreden en die past binnen de ruimere 'nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten'. We schetsen hieronder kort het kader.

7.2.1 Voorgeschiedenis

Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben de C.O.O.'s, respectievelijk de OCMW's een financieel systeem toegepast dat quasi identiek was aan dat van de gemeenten. Deze werkwijze bleef volgens Jan Leroy (2001) in stand tot 1995. In dat jaar schakelden de gemeenten over naar de zogenaamde nieuwe gemeentelijke boekhouding (NGB). Deze overgang werd reeds in 1990 onder

¹⁰¹ Er bestaat discussie over het feit of de afkorting NOB staat voor 'Nieuwe OCMW-boekhouding' of voor het ruimere 'Nieuwe OCMW beleid(sinstrumenten)'. Aangezien de meeste auteurs de eerste verklaring gebruiken, zullen wij deze hier ook hanteren.

de vorm van een Koninklijk Besluit¹⁰² aangekondigd. De nieuwe gemeentelijke boekhouding hield vooral in dat er naast een budgettaire boekhouding (een relatief eenvoudig systeem dat afgestemd was op de gemeentebegroting en in feite vooral kasstromen registreerde), voortaan ook een algemene boekhouding moest worden gevoerd. De gemeenten waren met andere woorden verplicht om ook een jaarrekening (balans, resultatenrekening en toelichting) op te stellen. Dit maakte het voor iedereen gemakkelijker om een financiële analyse van de gemeente uit te voeren (op basis van de verschillende financiële ratio's, de voorraadgrootheden, de thesaurie, etc.). Voor een meer gedetailleerde bespreking van de gemeentelijke comptabiliteit, verwijzen we naar Leroy (2000).

De OCMW-wet¹⁰³ bepaalt dat de OCMW's de boekhoudregels van de gemeenten moeten volgen. Het was dan ook de bedoeling dat de centra voor maatschappelijk welzijn kort na de overschakeling van de gemeenten op het nieuwe systeem, hun voorbeeld zouden volgen. Dit gebeurde echter voorlopig niet.

De meest gehoorde argumenten voor dit uitstel waren:

- de nieuwe gemeenteboekhouding behield te veel van het oude systeem en voegde daardoor te weinig nieuwe informatie toe
- de informatie die beschikbaar was over instellingen voor bejaarden (onder andere de rusthuizen moesten reeds een aparte boekhouding voeren) zou met het nieuwe systeem verloren gaan
- men opteerde ervoor om de boekhouding zoveel mogelijk af te stemmen op die van de gewone ondernemingen

Het resultaat was volgens Leroy (2001) dat met een besluit van de Vlaamse regering¹⁰⁴ de oude gemeentelijke boekhouding voorlopig in voege bleef voor de Vlaamse OCMW's. Ondertussen werd een eigen Vlaams OCMW-boekhoudsysteem (de zogenaamde NOB) op poten gezet. Vanaf 1997 kregen de OCMW's de mogelijkheid om dit nieuwe systeem toe te passen (Besluit van de Vlaamse

¹⁰² Koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (B.S. 30.10.1990)

¹⁰³ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 87 Onverminderd de toepassing van de bepalingen (van de artikelen 91, § 1 en 94) en onder voorbehoud van eventuele door de Koning bepaalde afwijkende regelingen zijn de voorschriften die gelden inzake de gemeentecomptabiliteit toepasselijk op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

¹⁰⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 betreffende de inwerkingtreding voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het nieuwe algemeen reglement op de gemeentelijke boekhouding (B.S. 22.10.1994)

Art. 1 Het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit treedt voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in werking op een door de Vlaamse regering vast te stellen datum. Tot die datum blijven de regels verder van kracht die op 31 december 1994 van toepassing zijn op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

regering van 17 december 1997¹⁰⁵) en tegen 2003 moesten alle Vlaamse OCMW's op de NOB zijn overgeschakeld (Omzendbrief van 18 mei 2000 van minister Luk Martens¹⁰⁶).

De NOB verschilt in essentie op twee vlakken fundamenteel van de nieuwe gemeenteboekhouding (NGB). Ten eerste zijn de begrotingsartikels verdwenen en worden de rekeningen uit het Minimum Genormaliseerd Rekeningstelsel (MGR, gebaseerd op het Minimum Algemeen Rekeningstelsel, MAR) gebruikt. Ten tweede wordt er in de NOB een boekhouding gevoerd per activiteit, waardoor een analytische boekhouding ontstaat (de kosten en opbrengsten worden berekend per activiteitscentrum, ook wel kostenplaats genoemd). Dit is niet het geval bij de NGB. We onderlijnen tot slot dat de NOB enkel van toepassing is voor *Vlaamse* OCMW's. (Matthijs e.a., 2004)

7.2.2 De NOB en de nieuwe beleidsinstrumenten

De invoering van de NOB bracht op verschillende gebieden al dan niet belangrijke veranderingen met zich mee. Hieronder schetsen we een overzicht van de meest ingrijpende nieuwigheden volgens Stokx (2006a).

a) Nieuwe beleidscultuur

Sinds 1999 zijn alle OCMW's verplicht een meerjarenplan op te stellen. Dit plan past in het kader van een grondige hervorming van de OCMW-werking als lokaal bestuur. Men wilde hierdoor een drastisch vernieuwde beleidscultuur introduceren. De sleutelbegrippen bij deze hervorming waren volgens Stokx (2006a:49):

- *"Een doelgericht beleid:* via strategisch management het beleid richten op het beheren van de externe omgeving (bestaande en nieuwe behoeften in de samenleving) en het stap voor stap bereiken van een visie op lange termijn, duidelijkheid scheppen over waar het OCMW als organisatie naartoe wil. Strategisch management is een permanent leerproces voor alle betrokkenen, een proces van permanente vernieuwing.
- *Resultaatgericht werken:* in tijden van beperkte budgetten en hogere kwaliteitseisen zich de vraag stellen of men de juiste dingen doet (doelgericht) en of men ze ook juist (efficiënt) en goed doet (kwaliteit).
- *Responsabilisering:* niet alleen meer verantwoordelijkheid intern binnen het OCMW voor bestuur en ambtenaren, maar ook meer verantwoordelijkheid in de relatie tussen gemeente en OCMW. De financiering van het OCMW is geen zaak van financiële tekorten,

¹⁰⁵ Besluit van de Vlaamse regering betreffende de boekhouding en de administratieve organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S. 8.4.1998)

¹⁰⁶ Omzendbrief van 18 mei 2000 betreffende de invoering van de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten (NOB), Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn Luk Martens

maar het resultaat van overleg en een akkoord over het globale sociale beleid in de gemeente.”

b) Vernieuwingen in de administratieve organisatie

Om deze nieuwe beleidscultuur vorm te geven, drongen zich op administratief gebied enkele maatregelen op. Zo introduceerde men het budgethouderschap, activiteitencentra, een administratief handboek en het systeem van interne auditing.

- *Budgethouderschap en activiteitencentra* (art. 27 OCMW-wet¹⁰⁷): een OCMW kan bepaalde beslissingen delegeren aan budgethouders (dit kunnen zowel organen als ambtenaren zijn). Deze budgethouders zijn verantwoordelijk voor een bepaalde taak en de daarmee verband houdende kredieten. Het budgethouderschap is dikwijls gekoppeld aan verantwoordelijkheden binnen activiteitencentra. Deze activiteitencentra zijn entiteiten binnen een OCMW die instaan voor een afzonderbare openbare activiteit (bijvoorbeeld het uitbaten van een rusthuis, de keuken of de personeelsdienst).
- *Administratief handboek*: het geheel van de administratieve organisatie en de controleprocedures wordt door de secretaris en de ontvanger samengebracht in een administratief handboek dat dienst doet als leidraad bij de dagelijkse werking van het centrum.
- *Interne audit*: door middel van een audit wordt de efficiëntie en de effectiviteit van de interne controles nagegaan. Deze controle op de controles wordt door het personeel van het OCMW zelf uitgevoerd. Het betreft hier zowel een nakomingsaudit (wettelijkheid van de handelingen, nakomen van procedures,...) als een operationele audit (nagaan of doelstellingen worden gerespecteerd, of er voldoende efficiëntie en effectiviteit bereikt wordt, ...).

c) Vernieuwingen inzake financieel beheer

Ook op het vlak van het financiële beleid (vooral op gebied van rapportering) werden enkele nieuwe principes ingevoerd (Stokx, 2006a):

- *Kostprijs- en prestatieboekhouding*: door de invoering van een dubbele boekhouding (cfr. de wet van 17 juli 1975¹⁰⁸) en de integratie hierin van een analytische boekhouding en een prestatieboekhouding (Management by Objectives cfr. Drucker, 1955/1969) moet een

¹⁰⁷ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 27 §1, 3° lid - Onverminderd de toepassing van de artikelen 28, § 3 en 84, § 2 kan de raad, het vast bureau of de bijzondere comités eveneens wel omschreven bevoegdheden tot het beheer van een budget overdragen aan budgethouders. De budgethouder keurt de facturen goed die betrekking hebben op het krediet dat hij beheert.

+ Hoofdstuk IV, afdeling 1

¹⁰⁸ Wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding [...] van de ondernemingen (B.S. 4.9.1975)

OCMW meer zicht krijgen op de opbrengsten en de kosten van de verschillende soorten dienstverlening die men aanbiedt.

- *Uitbouw coherente financiële cyclus*: het nieuwe uitgangspunt is de financiële cyclus 'meerjarenplan-budget-boekhouding-audit'.
- *Budgetcommissie*: deze commissie heeft een adviserende stem over het meerjarenplan, de budgetten, de budgetwijzigingen en de kredietaanpassingen. Ze bestaat minimaal uit de voorzitter, de ontvanger en de secretaris.

d) Vernieuwingen inzake administratief toezicht

Om de introductie van de nieuwe beleidscultuur te vervolledigen, werden ten slotte nog enkele wijzigingen aangebracht op vlak van het administratief toezicht (Stokx, 2006a):

- *Meer overleg, minder toezicht*: indien het OCMW-budget binnen de grenzen blijft van de gemeentelijke bijdragen, is geen goedkeuring meer vereist van de gemeenteraad.
- *Van toezicht naar audit*: De jaarrekeningen van het OCMW zijn niet meer onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad, maar aan die van de gouverneur. Voor het zover is, worden ze onderworpen aan een externe audit (uitgevoerd door de gouverneur en door hem aangestelde ambtenaren).

e) Pro's en contra's

Mevr. Bosmans en dhr. Ieven formuleerden volgende opmerkingen over de NOB:

- het volgen van de principes van de algemene boekhouding (die ook in het bedrijfsleven wordt gebruikt) maakt het voor iedereen gemakkelijker om de financiën van een OCMW te analyseren.
- de boekhouding van de OCMW's, opgedeeld in activiteitencentra, geeft een duidelijker, analytisch beeld over de dienstverlening
- de NOB heeft het bestuur en de medewerkers van het OCMW doen nadenken over economisch en kwalitatief beheer van het bedrijf 'OCMW'
- een managementteam werd opgericht, functioneert goed en werkt beleidsondersteunend
- de nieuwe OCMW-boekhouding week dusdanig af van de nieuwe gemeenteboekhouding dat in de beginfase onzekerheid en argwaan dreigde te ontstaan vanuit het schepencollege ten opzichte van de nieuwe boekhouding van het OCMW. Vooral het feit dat de berekeningswijze van de gemeentelijke toelage veranderde, leidde tot enige verwarring. De uitvoering van een externe audit door iemand (een commissie) die werd aangesteld door het schepencollege bracht op vele plaatsen het vertrouwen in het OCMW terug.

7.2.3 Technische werkwijze van de NOB

Om de verschillende stappen binnen de NOB te bespreken, gaan we uit van de 'meerjarenplan-budget-boekhouding-audit'-cyclus. We geven per onderdeel de belangrijkste elementen kort weer.

a) Meerjarenplan

In het meerjarenplan worden de opties vastgelegd voor een periode van minimum drie en maximum zes jaar en dit document wordt minstens in het jaar van de volledige vernieuwing van de Raad vastgesteld. Het meerjarenplan overkoepelt alle andere plannen die in een OCMW gemaakt worden (bijvoorbeeld het zorgstrategisch plan en het personeelsbehoefteplan) en maakt op haar beurt best deel uit van het lokaal sociaal beleidsplan (zie 6.4.2). Het meerjarenplan moet minimaal bestaan uit een strategische en een financiële nota:

- *Strategische nota*: hierin worden de beleidsopties ten opzichte van de interne en de externe werking van het OCMW toegelicht
 - Extern: verantwoorde keuze tussen de aanwezige behoeften en de behoeften die de Raad zal trachten in te vullen
 - Intern: hoe de performantie van de organisatie behouden en eventueel verbeteren?
- *Financiële nota*: deze bevat de financiële weerslag van de verschillende beleidsopties, zoals de geschatte kosten en opbrengsten van de exploitatie van de verschillende activiteitencentra en van de toekomstige investeringsprojecten. Hierin worden ook een liquiditeitsbudget en een gebudgetteerde balans voor het hele OCMW en een raming van de gemeentelijke bijdrage voor de verschillende boekjaren opgenomen.

Het meerjarenplan wordt opgesteld door de secretaris en vervolgens goedgekeurd in de budgetcommissie. Daarna volgt een informele bespreking binnen de OCMW-raad. Vervolgens dient de gemeenteraad als toezichthoudende overheid dit plan goed te keuren¹⁰⁹. (Matthijs, 2004; Ysebaert e.a., 2006 en Stokx, 2006a)

b) Het budget

Jaarlijks stelt de Raad voor Maatschappelijk Welzijn het budget (vroeger: de begroting) voor het volgende boekjaar vast. Hij doet dit eenmaal voor het OCMW zelf en nogmaals voor elk van zijn

¹⁰⁹ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 88 § 1 Minstens in het jaar van zijn volledige vernieuwing stelt de raad voor maatschappelijk welzijn een meerjarenplan vast. Voor zover het meerjarenplan werd gewijzigd, wordt het voor 15 september aan de gemeenteraad overgezonden. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn licht het toe op de gemeenteraadsvergadering waarop het geagendeerd is. Indien de voorzitter geen deel uitmaakt van de gemeenteraad, wordt hij ten minste zeven vrije dagen voor de dag van die vergadering, door het college van burgemeester en schepenen hiervan verwittigd. (Het meerjarenplan bevat als bijlage een protocol, in consensus opgesteld door het overlegcomité, dat de taakafspraken en samenwerking tussen O.C.M.W. en gemeente vastlegt. Het meerjarenplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad, die het plan desgewenst kan aanpassen.)

ziekenhuizen afzonderlijk. Deze budgetten zijn essentieel gebaseerd op het meerjarenplan en dienen een beleidsnota, een exploitatiebudget, een investeringsbudget, een kasbudget en de geraamde gemeentelijke bijdrage te bevatten. (Mast e.a., 2006)

Het exploitatiebudget omvat de kosten en opbrengsten voor de verschillende activiteitencentra (de verschillende diensten binnen het OCMW) en voor het OCMW in zijn geheel. Het investeringsbudget bevat een overzicht van de kosten en opbrengsten die verband houden met de aankoop en verkoop van duurzame goederen. Het kasbudget biedt een overzicht van de verschillende in- en uitgaande kasstromen. De gemeentelijke bijdrage wordt ten slotte berekend op basis van de gegevens uit het kasbudget. (Dexia, 2006b)

Bij het opstellen van het budget wordt rekening gehouden met het schriftelijk advies dat door de budgetcommissie werd overgemaakt. Vervolgens gaat dit document naar de gemeenteraad. Wanneer het budget binnen de grenzen van de in het meerjarenplan voorziene gemeentelijke bijdrage blijft, neemt de gemeenteraad er gewoon kennis van. Is dit niet het geval, dan kan de gemeente op bepaalde punten het budget aan het meerjarenplan aanpassen en vervolgens goedkeuren. (Ysebaert e.a., 2006)

c) De boekhouding

Elk OCMW voert een voor de aard en de omvang van zijn activiteiten passende boekhouding en volgt daarbij de methode van het dubbel boekhouden. De boekhouding omvat al zijn transacties, bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen, van welke aard ook. De NOB integreert de bestaande boekhoudingen van de rustoorden, de serviceflats, e.d. (Ysebaert e.a., 2006).

d) De audit

- Interne audit: elk OCMW organiseert een interne audit (zie ook 7.2.2b) die bestaat uit een nakomings- en een operationele audit
- Externe audit: per OCMW wordt door de gouverneur een externe auditcommissie opgericht die controle uitoefent op de getrouwheid van de boekhouding van het centrum, meerbepaald op de jaarrekening en de driemaandelijke rapportering. Daarnaast kan deze commissie alle documenten en geschriften van het OCMW opvragen en het bestuur om uitleg en bijkomende informatie vragen (Ysebaert e.a., 2006).

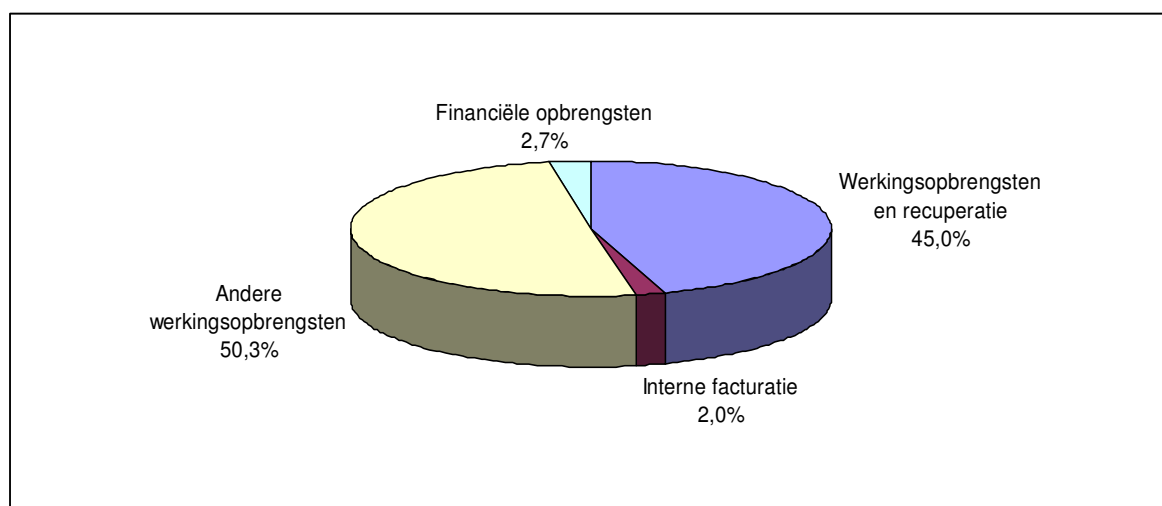
7.3 Financiële analyse van de Vlaamse OCMW's

Jaarlijks analyseert Dexia Bank het reilen en zeilen van de financiën binnen de openbare sector. Het resultaat hiervan wordt samengebracht in een document dat als toonaangevend mag worden beschouwd. Voor enkele specifieke diensten, waaronder het OCMW, wordt daarnaast nog een

apart dossier opgesteld (cfr. Dexia, 2006b). De resultaten hiervan bespreken we hieronder¹¹⁰. Het onderzoek is gebaseerd op de cijfers (balansen en rekeningen) van 2004 en op de budgetten van 2005 en 2006.

7.3.1 Herkomst van middelen

De gemiddelde inkomsten van een Vlaams OCMW bedroegen in 2004 zo'n 435 EUR per inwoner van de gemeente waarbij het centrum aansluit. Dit inkomen wordt gevormd door zowel de werkingsopbrengsten als de financiële opbrengsten. 45% van de opbrengsten is afkomstig van de dagelijkse werking en van de recuperatie van door het OCMW gemaakte sociale kosten bij de burger. De zogenaamde andere werkingsopbrengsten zijn goed voor 50,3% van de middelen. Deze inkomsten beslaan de tegemoetkomingen van diverse (hogere) gezagsniveaus en omvatten onder meer de dotatie uit het Gemeentefonds, de subsidies voor het leefloon (minstens 50% van het uitgekeerde bedrag wordt aan het OCMW terugbetaald) en de subsidies voor steun in speciën en in natura. Het saldo wordt gevormd door de posten interne facturatie en financiële opbrengsten, zie ook figuur 5.



Figuur 5: Herkomst van de middelen (Dexia, 2006b)

De gemiddelde realisatiegraad van de Vlaamse OCMW's bedroeg in 2004 97,1%. Dit percentage beschrijft de relatie tussen de gebudgetteerde en de gerealiseerde opbrengsten. De gebudgetteerde inkomsten komen dus erg goed overeen met de werkelijke ontvangsten.

Aan de hand van de budgetten die werden opgesteld voor 2005 en 2006, becijferde Dexia (2006b) dat de inkomsten van het OCMW jaarlijks gemiddeld met 3,6% toenemen. Deze stijging situeert zich voornamelijk in het segment van de andere werkingsopbrengsten (+4,4%). Het lijkt er dus op

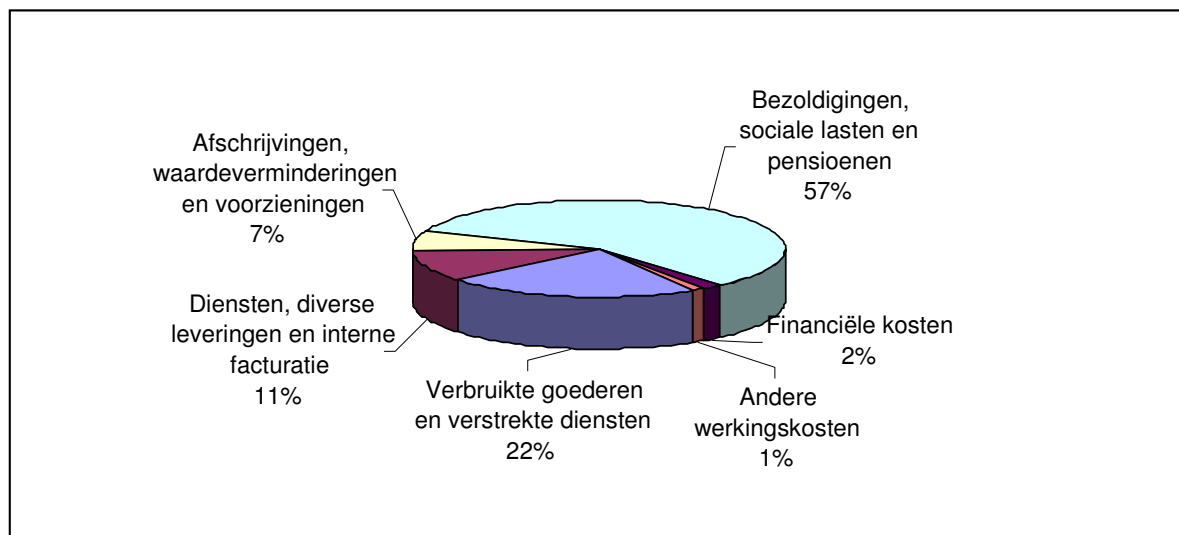
¹¹⁰ Het betreft hier het rapport over de financiën van de OCMW's en de politiezone's. Dit rapport werd door Dexia gepubliceerd in oktober 2006 en is gebaseerd op cijfers die bekend waren in het werkingsjaar 2005 (Dexia, 2006b)

dat de inkomsten die men verkrijgt van hogere overheden hun aandeel in het middelenpakket nog vergroten en dat het OCMW bijgevolg steeds meer afhankelijk zal zijn van deze organen. We vermelden ten slotte dat ook de financiële inkomsten een opmerkelijke groei kennen (+9,3%).

7.3.2 Uitgaven

De totale kosten die voortvloeien uit de gewone activiteiten van een OCMW bedroegen in 2004 gemiddeld 446 EUR per inwoner, wat dus meer is dan het gemiddelde inkomen per capita. We bemerken hier wel een zeer grote spreiding: een groot OCMW (i.e. een OCMW van een stad met meer dan 50.000 inwoners) besteedt jaarlijks gemiddeld 717 EUR per inwoner, terwijl kleine OCMW's (in dit geval zonder rustoord of bejaardentehuis) slechts 204 EUR uitgaven per inwoner noteren. De grootste kostenpost is de rubriek bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen. Gemiddeld neemt deze post 57,8% (258 EUR/inwoner) van het totale kostenplaatje voor zijn rekening.

Het personeel van de Vlaamse OCMW's bestaat voor het grootste deel uit contractuele werknemers (49,49% van het totale personeelsbestand), gevolgd door statutaire personeelsleden (33,96%). Daarnaast stelt het OCMW ook maatschappelijk werkers (zowel op contractuele als op statutaire basis) tewerk (7,28%). Een laatste categorie van werknemers wordt gevormd door de mensen die op basis van artikel 60 §7¹¹¹ (zie ook 5.5.2.a) binnen het OCMW tewerkgesteld worden (9,27%). De overige kostenposten worden met hun aandeel weergegeven in figuur 6.



Figuur 6: Belangrijkste kosten (Dexia, 2006b)

¹¹¹ Organieke OCMW-Wet van 8 juli 1976

Art. 60 §7 (Wanneer een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een (...) betrekking te bezorgen, in voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden. (De periode van de tewerkstelling bedoeld in vorig lid, mag niet langer zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen.)

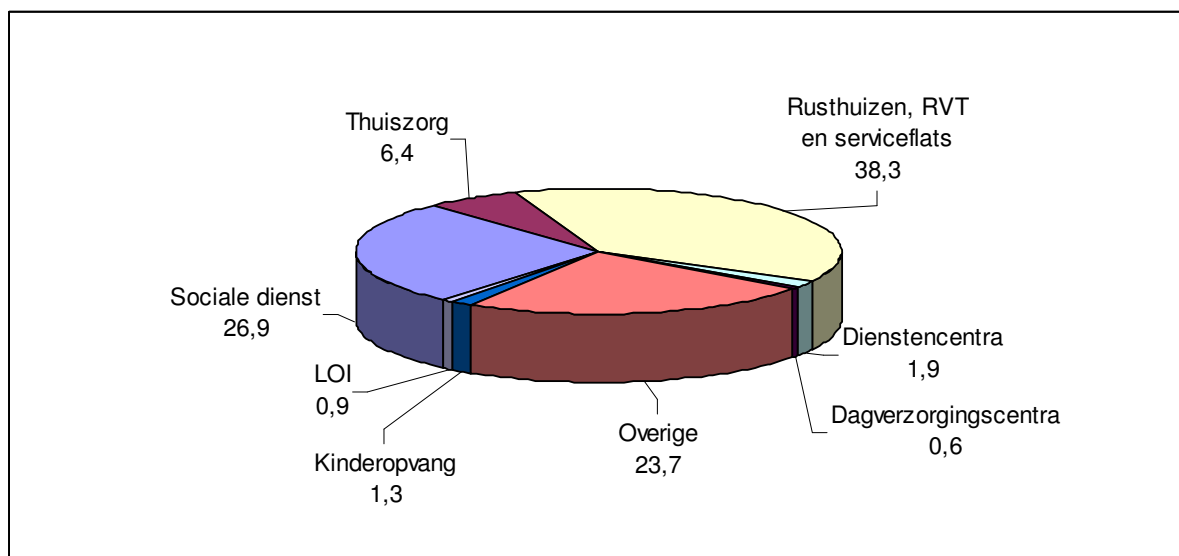
Ook voor wat betreft de uitgaven, bekijken we de realisatiegraad. Wanneer we de werkelijke kosten (voor 2004) vergelijken met de gebudgetteerde, zien we dat deze verhouding slechts 91,5% bedraagt. Er worden met andere woorden systematisch meer kosten gebudgetteerd dan in werkelijkheid nodig is.

Vervolgens vergelijken we de structuur van de kosten met die van de opbrengsten. Op die manier is het mogelijk om de kostendekkingsgraad te berekenen. Deze dekkingsgraad geeft een idee van in hoeverre de werkingskosten in het exploitatiebudget gedekt zijn door de opbrengsten. De algemene kostendekkingsgraad geeft aan dat 76% van de werkingskosten gedekt worden door de werkingsopbrengsten. Voor het resterende deel van de kosten zal men andere bronnen moeten aanspreken (voornamelijk via de gemeente, het kapitaal of op basis van kredieten).

Ook hier bepaalt men op basis van de budgetten van 2005 en 2006 de evolutie van de kosten. Dexia (2006b) concludeert dat de kosten jaarlijks met 6,9% toenemen. We bemerken dus dat de kosten sterker groeien dan de inkomsten. Vooral de rubriek bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen en de andere werkingskosten (afschrijvingen en waardeverminderingen, veelal onder invloed van eenmalige operaties) zijn hiervoor verantwoordelijk met een stijging van respectievelijk 6,1% en 65,7%. Bij de verbruikte goederen en de geleverde diensten noteren we een daling met 3,3%.

7.3.3 Activiteitencentra

Vervolgens analyseert Dexia (2006b) de financiën van de verschillende activiteitencentra van een gemiddeld Vlaams OCMW. We merken meteen op dat de diensten voor bejaarden, met 38,3% van het totaal, voor het leeuwendeel van de kosten verantwoordelijk zijn. Wanneer we hier het aandeel van de dagverzorgingscentra en de dienstencentra bij optellen, komen we voor de intramuros bejaardenzorg op een aandeel van 40,8% van de totale kosten. Deze rubrieken worden gevolgd door de sociale dienst, de thuiszorg (gezinszorg, poetsdienst, klusjesdienst, dienst warme maaltijden, zie ook 5.5.2.c), de kinderopvangdiensten en de lokale opvanginitiatieven (LOI's, zie 5.5.2.d). Een overzicht vindt u in figuur 7.



Figuur 7: Bijdrage van activiteitencentra in de kosten (Dexia, 2006b)

7.3.4 Financiële toestand

Nadat we de kosten en opbrengsten hebben geanalyseerd (7.3.1-7.3.3), kunnen we nu overgaan tot de bepaling van het resultaat. Het resultaat van de gewone activiteiten wordt verkregen door van de opbrengsten van de gewone activiteiten (werkingsopbrengsten en financiële opbrengsten) de uitgaven van de gewone activiteiten (werkingskosten en financiële kosten) af te trekken. Uit Dexia (2006b) blijkt dat de OCMW's uit de gewone activiteiten gemiddeld een negatief resultaat behalen. Het gemiddelde verlies bedroeg in 2004 102 EUR per inwoner. OCMW's van steden met meer dan 50.000 inwoners leden gemiddeld een verlies van 161 EUR per inwoner. Op basis van de budgetten voor 2006 lijken de verliezen uit gewone activiteiten in de toekomst nog hoger op te lopen (gemiddeld 147 EUR per inwoner).

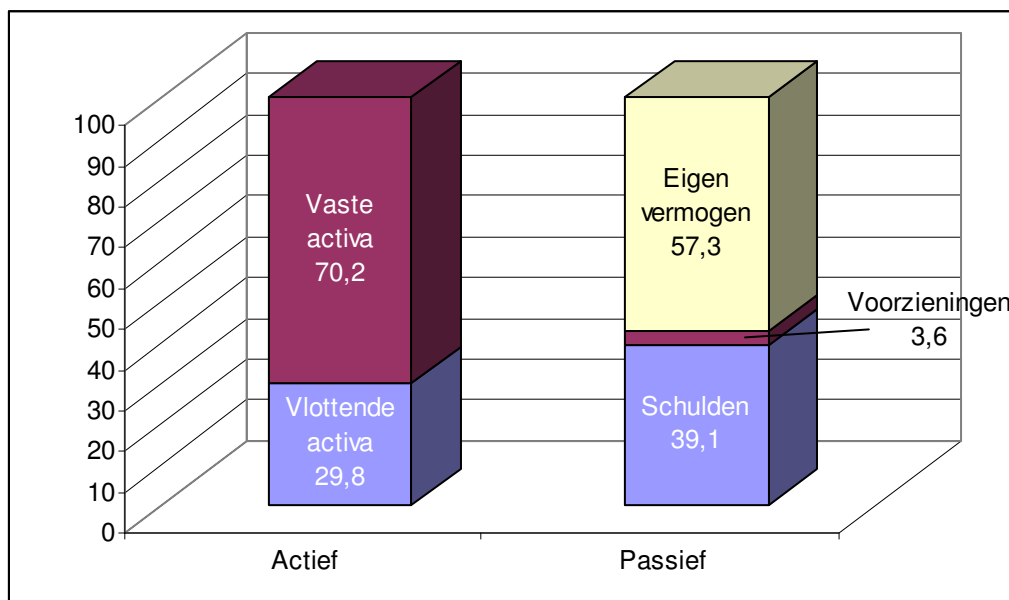
Wanneer we bij het gewone resultaat het uitzonderlijke resultaat optellen, bekomen we het resultaat van het boekjaar. De uitzonderlijke winsten verbeteren weliswaar het resultaat van het boekjaar, maar er blijft toch een verlies van gemiddeld 94 EUR per inwoner over. Dit deficit kan theoretisch opgevuld worden door onttrekkingen aan het kapitaal van het OCMW of door een gemeentelijke bijdrage. Indien er onvoldoende OCMW-kapitaal aanwezig is, is de gemeente wettelijk verplicht het verschil bij te passen via de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage. In 2004 bedroeg deze bijdrage gemiddeld 84 EUR per inwoner. Het overgrote deel van deze bijdrage (97,5%) is bestemd voor de werking en de aflossingen, 1,5% wordt gebruikt om investeringen te doen en 1% dient ter aanvulling van het OCMW-werkkapitaal.

7.3.5 Vermogensverrichtingen

De balans van een onderneming geeft de toestand van het eigen vermogen en de schulden (passief) en van de vorderingen en bezittingen (actief) op een bepaald moment weer. De Vlaamse OCMW's hebben volgens Dexia (2006b) gemiddeld een balanstotaal van 785 EUR per inwoner. Kleine OCMW's (minder dan 15.000 inwoners) hebben met 430 EUR per persoon aanzienlijk minder middelen dan hun grote broeders (meer dan 50.000 inwoners) die het met gemiddeld 1.390 EUR per inwoner moeten doen.

De vereenvoudigde balansstructuur van een Vlaams OCMW wordt weergegeven in figuur 8. Binnen de vaste activa vormen de materiële vaste activa met 66,4% van het balanstotaal de grootste groep, bij de vlottende activa zijn dit de vorderingen op ten hoogste één jaar (13,3% van het balanstotaal). De vorderingen op meer dan één jaar nemen gemiddeld slechts 6,5% van het totaal in, bij grote OCMW's neemt dit aandeel echter toe tot 10,4%. Aan de passiefzijde vallen vooral de schulden op lange termijn op (22,6% van het balanstotaal). Grotere OCMW's blijken een grotere schuldenlast te hebben.

Om het vermogen te bepalen, zijn vooral de investeringen en de schulden van de OCMW's van belang. Beide begrippen zijn sterk gerelateerd, aangezien 62,1% van de investeringen gebeurt via leningen en leasing. De gemiddelde gebudgetteerde investering van een OCMW bedroeg voor 2006 zo'n 71 EUR per inwoner en is sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente. Gemiddeld wordt 13,4% van de gebudgetteerde uitgaven gespendeerd aan investeringen.



Figuur 8: Balansstructuur (Dexia, 2006a)

Om de schulden te analyseren, werken we met de diverse financiële ratio's. Een eerste veelgebruikte ratio zet de schuld tegenover de totale passiva. Hoe hoger deze ratio, hoe hoger de totale schuldgraad. Voor de Vlaamse OCMW's bedraagt deze 39,1% en neemt toe met de grootte van het OCMW. Het vermogen van een Vlaams OCMW is dus gemiddeld genomen voor 39,1% opgebouwd uit vreemd vermogen. Deze schuldratio is in grote mate een weerspiegeling van investeringen die in het verleden met leningen werden gefinancierd. Een andere ratio drukt de schuld uit ten opzichte van de werkingsopbrengsten. Voor OCMW's van grote gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) ligt deze ratio boven 1, voor de kleinere schommelt deze rond 0,7. Grotere OCMW's hebben met andere woorden meer vreemd vermogen dan de opbrengsten die ze op een jaar uit hun activiteiten genereren.

Andere ratio's worden algemeen gegroepeerd onder de noemer liquiditeitsratio's. Deze geven de mate aan waarin OCMW's hun financiële verplichtingen kunnen nakomen. We bespreken achtereenvolgens de current ratio, het aantal dagen klantenkrediet en de acid test (Limère, 2000).

- De current ratio (ook wel liquiditeit in ruime zin) drukt de beperkte vlottende activa (dit zijn de vlottende activa, exclusief de vorderingen op meer dan één jaar; ook wel vlottende activa op korte termijn) uit ten opzichte van het vreemd vermogen op korte termijn (inclusief de gemeentelijke bijdrage). Gemiddeld komen de Vlaamse OCMW's hier uit op een waarde die schommelt rond 1, wat tevens als norm aanzien wordt. Het is echter opvallend dat de kleinere OCMW's aanzienlijk beter scoren (1,18 à 1,29). Een current ratio die groter is dan 1 indiceert dat de activa die op korte termijn kunnen worden omgezet, de korte termijn-schulden overstijgen. Daardoor is men vrij zeker dat de onderneming aan haar korte termijn-verplichtingen zal kunnen voldoen. (Ceyssens, 2005)
- Ook het aantal dagen klantenkrediet dat een OCMW toekent, geeft een idee van de liquiditeit. Gemiddeld bedraagt deze termijn 122 dagen voor een Vlaams OCMW, wat betekent dat de vorderingen gemiddeld na 122 dagen geïnd worden. Voor ondernemingen uit de private sector schommelt dit gemiddeld tussen 50 en 60 dagen. OCMW's oefenen dus voor wat betreft de inning van betalingen opvallend meer geduld dan private ondernemingen.
- De acid-test (ook wel liquiditeit in enge zin) plaatst de meest liquide middelen ten opzichte van de schulden op ten hoogste één jaar. Het gemiddelde van de Vlaamse OCMW's ligt hier op 1,63 wat ruimschoots voldoet aan het minimum van 1. De OCMW's beschikken dus over ruim voldoende middelen die op korte termijn omgezet kunnen worden om aan hun verplichtingen (eveneens op korte termijn) te kunnen voldoen.

Uit bovenstaande is het duidelijk dat kleinere OCMW's er op financieel gebied beter voorstaan dan hun grotere broers. Vooral de vorderingen op meer dan één jaar zijn aanzienlijk hoger bij grote OCMW's. Deze groep heeft blijkbaar moeilijkheden om openstaande vorderingen te innen.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het grotere aandeel armen in de steden (de betalingsproblemen accumuleren vaak bij deze mensen) en de kleinere schaal waarop bij kleinere OCMW's kan worden gewerkt (waardoor ook de opvolging van terugbetalingen en het toezicht in het algemeen vergemakkelijkt worden).

Hoofdstuk 8: Conclusies

Tot besluit van deze eindverhandeling herhalen we kort de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek.

- Het OCMW zoals we het nu kennen is ontsproten uit de vroegere Commissie van Openbare Onderstand (C.O.O.). De regelgeving omtrent zijn werking en organisatie werd gedurende de laatste decennia voortdurend aangepast aan de maatschappelijke evoluties. Blijvende aandacht voor dit soort veranderingen is een noodzakelijke voorwaarde om ons hoogstaande systeem van maatschappelijke dienstverlening te behouden en waar mogelijk te optimaliseren.
- Het belangrijkste gevolg van het nieuwe Gemeentedecreet en (mini-)OCMW-decreet is de toevoeging van de voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn aan het schepencollege. Een andere belangrijke nieuwigheid is dat de gemeente en het OCMW voortaan gezamenlijk ondersteunende diensten kunnen organiseren en dat ze over gemeenschappelijke infrastructuur kunnen beschikken. Beleidsaspecten met betrekking tot het personeel, de financiën en het toezicht zullen geregeld worden in een tweede OCMW-decreet dat naar verwachting in de loop van 2007 zal worden opgesteld.
- De verregaande verstrengeling van OCMW en gemeente die door het nieuwe Gemeentedecreet plaatsgrijpt, vormt een hevig punt van discussie. Daarnaast constateren we dat er nog enkele lacunes in de nieuwe regelgeving zitten.
- Het is belangrijk in te zien dat de dienstverlening van een OCMW sterk plaatsgebonden is. Een OCMW moet een zo ruim mogelijk dienstenpakket uitbouwen, maar het moet bepaalde prioriteiten leggen. Een analyse van de noden van de lokale bevolking dringt zich op en het lokale OCMW-bestuur dient zich op basis hiervan te specialiseren. Daarom is het noodzakelijk om de OCMW-werking zoveel mogelijk gedecentraliseerd te houden. Mogelijk is het zelfs opportuun om bijvoorbeeld voor bepaalde (probleem)wijken een afzonderlijke dienst te voorzien.
- Er bestaan verschillende manieren om de taken van het OCMW te classificeren. De belangrijkste opdrachten die een OCMW te verwezenlijken heeft, zijn:
 - Het verstrekken van financiële middelen (leefloon of andere tegemoetkomingen)
 - Het activeren van de hulpbehoevende
 - Informatie, rechtshulp en administratieve bijstand verlenen
 - Geneeskundige en residentiële bijstand voorzien
 - Huisvesting verzorgen

- Aan schuldbemiddeling doen
- Sociale integratie en participatie bevorderen
- Nutsvoorzieningen garanderen
- Asielzoekers en vreemdelingen opvangen
- Psychosociale, morele en/of opvoedende begeleiding voorzien

Het (her)activeren van de betrokkenen op de arbeidsmarkt is veruit het meest constructieve middel dat de OCMW's ter beschikking hebben. Dergelijke projecten verdienen dan ook maximale aandacht vanuit de hogere overheden. Ook de andere mogelijkheden in bovenstaande opsomming zijn op een constructieve leest geschoeid. Het uitkeren van geldelijke middelen is noodzakelijk (en het gemakkelijkst te realiseren), maar de andere vormen van ondersteuning moeten absoluut voorrang krijgen.

- In tegenstelling tot wat enkele gezaghebbende auteurs (onder andere Mast, Vande Lanotte, Dujardin en Van Damme) beweren, moet het OCMW beschouwd worden als een gemeentelijke instelling. Het Hof van Cassatie oordeelde immers dat "de OCMW's weliswaar van de gemeente onafhankelijke openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn, maar dat dit geenszins in de weg staat dat zij tegelijkertijd moeten worden beschouwd als openbare diensten die beheerd worden door de gemeenten." Er is evenwel geen enkele instantie die zich in de plaats mag stellen van de OCMW's.
- Aangezien het OCMW een zekere autonomie bezit, maar toch aan het administratief toezicht van de gemeente onderworpen is, ontstaan er onvermijdelijk spanningen tussen deze twee besturen. "Het OCMW bepaalt, de gemeente betaalt", hoor je boze tongen wel eens zeggen. De meest voorkomende twistpunten zijn de onderwaardering van het OCMW als organisatie, bevoegdheidskwesties, taakverdelingen en financiële conflicten.
- De vraag of het OCMW meer of minder autonomie zou moeten krijgen blijkt weinig relevant voor wat betreft de samenwerking tussen OCMW en gemeente. We mogen ervan uitgaan dat goede afspraken goede vrienden maken. Bovendien lijkt het belangrijker dat de OCMW-medewerkers zich gewaardeerd en au sérieux genomen voelen en niet als een tegenstander of ondergeschikt bestuur van het gemeentebestuur worden beschouwd.
- OCMW's zijn werkzaam in de non-profit sector. Toch mag natuurlijk het financiële plaatje niet uit het oog verloren worden als men een werkbare organisatie wil behouden. Op dit vlak is het OCMW erg afhankelijk van de gemeente om een eventueel deficit op te vullen. Jaarlijks loopt deze gemeentelijke bijdrage gemiddeld op tot 84 EUR per inwoner. Een klein OCMW (< 15.000 inwoners) spendeert jaarlijks gemiddeld 204 EUR per inwoner,

terwijl dit voor een groot OCMW (> 50.000 inwoners) 717 EUR bedraagt. Het grootste deel van de middelen gaat naar de bejaardenzorg (40,8%). Vrijwel alle OCMW's boeken jaarlijks verlies. Gemiddeld gaat het hier over een gewoon resultaat van -102 EUR per inwoner. Uit een analyse van de diverse financiële ratio's blijkt dat de OCMW's (zij het soms nipt) gezond zijn. De kleinere OCMW's staan er op financieel gebied wel beter voor dan hun grotere broers.

Bibliografie

- ALGEMENE DIRECTIE WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKT (2006), 'De immigratie in België: aantallen, stromen en arbeidsmarkt, rapport 2006 aan het SOPEMI (OESO)' (online) (geraadpleegd op 17 maart 2007) beschikbaar op <<http://www.meta.fgov.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=4318>>
- BEIRENS, D., DETOLLENAERE, D., DUJARDIN, J. (2005) *Gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikelsgewijze toelichting*, Brugge, Die Keure
- BOES, M. (2006) *Bestuursrecht*, Leuven, Acco
- BOSMANS, M. (2003) *Financiering en inkomsten van het OCMW*, Antwerpen, Dienst Audit en Financiële toezicht OCMW's afdeling Antwerpen
- BOUCKAERT, G., MAES, R., VERHOEST, K., VERSCHUERE, B. (2002) *Naar een optimale verhouding tussen gemeente en ocmw*, Brussel, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
- CAPELLE, M. (2001) 'Inspiratie voor een draaiboek lokaal sociaal beleid. Minister Mieke Vogels: Basisfinanciering moet gegarandeerd worden', *De Gemeente*, 2001:3, p. 22-27
- CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJKE DOCUMENTATIE EN COÖRDINATIE (1989), 'Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn', *Dossier welzijnszorg*, 1989:75, p. 3-4
- CEYSSENS, M. (2005) *Kredieten en financieel beleid, deel kredieten*, Diepenbeek, UHasselt
- CHASE, R.B., JACOBS, F.R., AQUILANO, N.J. (2006) *Operations Management for competitive advantage*, New York, McGraw-Hill Irwin
- CLÉ, A. (2005a) 'Sport, cultuur,... via het OCMW?', *Sociaal Welzijnsmagazine*, 2005:8, p. 8-13
- CLÉ, A. (2005b) *Culturele, sportieve en sociale participatie. Het OCMW aan zet!*, Brussel, FOD Maatschappelijke integratie
- COLLART, V. (1996) 'OCMW Grimbergen groeide uit tot moderne KMO', *TerZake*, 1996:7, p. 7-12
- COOLS, H.B. (1996) 'Van weldadigheid over openbare onderstand naar maatschappelijk welzijn. Of 200 jaar sociale geschiedenis waarvan 20 jaar O.C.M.W.', *Fonds Informatief*, 1996:30, p. 5-6
- DARWIN, C. (1979/1859) *The Origin of Species*, New York, Gramercy Books
- DE CLERCK, D., VAN ROBAEYS, N. (1999a) *Praktijkgids OCMW: beleid en boekhouding, Strategische nota*, in: *Praktijkgids management lokale besturen*, 1999:sept., p. 8
- DE CLERCK, D., VAN ROBAEYS, N. (1999b) *Praktijkgids OCMW: beleid en boekhouding, Strategische nota*, in: *Praktijkgids management lokale besturen*, 1999:dec., p. 28
- DE LEPELEIRE, J. (2000) *L'organisation des soins à domicile en Flandre, Wallonie et à Bruxelles*, Luik, Université de Liège - Qualidem

- DE WAKKERE BURGER VZW (2007) 'Gemeentedecreet' (online) (geraadpleegd op 12 maart 2007) beschikbaar op <<http://www.dewakkereburger.be/dossier-gemeentedecreet.htm>>
- DEBAST, N. (2006a) 'Wordt het een armoedig energiebeleid of een energiearmoedebeleid?', *Lokaal*, 2006:1, p. 22-23
- DEBAST, N. (2006b) 'Welzijn' (online) (geraadpleegd op 30 oktober 2006) beschikbaar op: <<http://www.vvsg.be/nl/welzijn/welzijn/ocmw-dienstverlening.shtml>>
- DEBAST, N. (2007) 'OCMW-voorzitter kan in college zetelen', *Lokaal*, 2007:1, p. 26-27
- DEBAST, N., VAN BOUWEL, M. (2006) 'Weinig OCMW-voorzitters wagen paringsdans met schepencollege', *Lokaal*, 2006:11, p. 21-23
- DEBRIER, I. (2006) 'Sociale Dienst Stad Lommel' (online) (geraadpleegd op 21 september 2006) beschikbaar op: <<http://www.lommel.be/home/index.cfm?id=381&l=1>>
- DEHAENE, T. (2007) 'Een Vlaams schuldbemiddelingsbeleid op basis van cijfers', *OCMW Visies*, 2007:1, p. 54-57
- DEJAEGHER, P. (2006) 'E-zine april 2006: Mini-OCMW-dercreeet' (online) (geraadpleegd op 30 oktober 2006) beschikbaar op: <http://www.steunpunt.be/xcms/lang__nl-BE/mid__14061/ModeID__0/EhPageID__859/5096/default.aspx>
- DEXIA (2006a) *Lokale financiën 2005, Gemeenten, Statistische bijlage*, Brussel, Dexia
- DEXIA (2006b) *Lokale financiën 2006, OCMW's/Politiezones*, Brussel, Dexia
- DRUCKER, P.F. (1955/1969) *The Practice of Management*, Londen, Heinemann
- DUJARDIN, J., SOMERS, W., VAN SUMMEREN, L., DEBRIJSER, J. (2006) *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, Brugge, Die Keure
- DUPONT, C. (2006) 'Omzendbrief indexering oktober 2006' (online) (geraadpleegd op 11 januari 2007) beschikbaar op <http://www.mis.be/NL/content/Indexering%201%20oktober%202006%20omzndbrf%20NL%20_2.pdf>
- FEDERALE OVERHEID (2006) *Eindelijk ook voor mij. Internet voor iedereen*, Brussel, FOD Financiën
- FEDERALE OVERHEID (2007) 'Statistieken' (online) (geraadpleegd op 5 januari 2007) beschikbaar op <www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=42065#anchor_2>
- FOD SOCIALE ZEKERHEID (2006) 'Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België 2006' (online) (geraadpleegd op 17 maart 2007) beschikbaar op <socialsecurity.fgov.be/NL/nieuws_publicaties/publicaties/overzicht/2006/dienstverlening.pdf>
- HEIREMANS, B. (1996) 'PWA ondermijnt thuisdiensten van OCMW', *TerZake*, 1996:7, p. 12-13
- HERMANS, D. (2007) 'Verkoop afgeschreven computers aan armen', *De Standaard*, Groot-Bijgaarden, 1 maart 2007, p. 11

- HERMANS, K., VAN HAMME E. EN LAMMERTYN, F. (1999) 'Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing', Tijdschrift voor sociologie, 1999:2, p. 149-173
- HUBEAU, B. (1987) *Rechtshulp: een taak voor het O.C.M.W.? De rol van het O.C.M.W. in de eerstelijnsrechtshulp*, Brussel, Koning Boudewijnstichting
- INFORMAZOUT (2006) 'Sociaal Verwarmingsfonds' (online) (geraadpleegd op 4 december 2006) beschikbaar op: <http://www.informazout.be/nl/home/sociaal_fonds/>
- JANVIER, R., VAN REGENMORTEL, A., VERVLIET, V. (ed) (2003) *Het Arbitragehof en de Sociale Zekerheid*, Brugge, Die Keure
- JORISSEN, A., LYBAERT, N., REYNS, C. EN VANNESTE, J. (2006) *Financial accounting*, Antwerpen, De Boeck
- JURIDAT (2007) 'Justel, Geconsolideerde wetgeving' (online) (geraadpleegd op 26 april 2007) beschikbaar op <http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_N.pl?cn=1976070801>
- JURIWEL (2007) 'Overzicht regelgeving lokaal sociaal beleid' (online) (geraadpleegd op 26 april 2007) beschikbaar op <<http://www.wvc.vlaanderen.be/juriwel/lb/index.htm>>
- LAMMERTYN, F. (1990) *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap – voorzieningen en overheids beleid. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn*, Leuven, KU Leuven
- LAMMERTYN, F., LUYTEN, D., VERSTRICHT, H. (1990) *OCMW en armoede. Een onderzoek naar de financiële steunverlening door de Vlaamse OCMW's*, Leuven, KU Leuven
- LEROY, J. (2000) *Gemeentefinanciën voor niet-specialisten*, Brussel, VVSG en Politeia
- LEROY, J. (2001) *OCMW-financiën voor niet-specialisten*, Brussel, VVSG en Politeia
- LIMÈRE, A. (2000) *Financiële analyse, een statistische analyse van de Belgische jaarrekening*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij
- LUYTEN, D. (1993) *OCMW en armenzorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*, Leuven, KU Leuven
- LUYTEN, D. (1999) *Het OCMW gaat voor wat het is. Essentie, plaats en rol*, Brussel, VVSG
- MARIËN, S., KUPERS, L. (2007) 'Mini-enquête over een mini-decreet', OCMW Visies, 2007:1, p. 15-25
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J. (2006) *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer
- MATTHIJS, H., NAERT, F., VUCHELEN, J. (2004) *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia
- MORTIER, J. e.a. (2001) 'OCMW-signaal: Federaal asielbeleid is spelletje blufpoker', De Gemeente, 2001:1, p. 47-48
- MOSTINCKX, J. (2005), 'Nederland versmalt 'welzijn' ', Sociaal Welzijnsmagazine, 2005:3, p. 4-5
- NICAISE, I. (2002) 'Giving fish or teaching to fish? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients', Public Finance and Management, 2002:2, p. 272-293

- OCMW ANTWERPEN (2006) 'OCMW Antwerpen. Een hart voor iedereen' (online) (geraadpleegd op 6 september 2006) beschikbaar op:
<http://www.ocmw.antwerpen.be/OCMW%20publicaties%20internet/Pdf/Onthaalbrochure_OCMW.pdf>
- OCMW ZELZATE (2006) 'Financiële en materiële hulp' (online) (geraadpleegd op 20 november 2006) beschikbaar op
<<http://www.ocmwzelzate.be/asp/pagina.asp?level1=3&level2=4&level3=5>>
- OOMS, M. (1999) *Naar een nieuw OCMW-beleid: operationele doelstellingen en boordtabellen*, Diepenbeek, LUC
- PUT, J., SIMOENS, D. (1994) *OCMW in de kering. 20 jaar bestaansminimum en 1 jaar urgentieprogramma*, Gent, Mys & Breesch
- REGIONAAL INSTITUUT VOOR MAATSCHAPPELIJK OPBOUWWERK LIMBURG (2006) 'De leefloonwet : meer dan een nieuwe naam' (online) (geraadpleegd op 20 november 2006) beschikbaar op <www.rimo.be/artikels/TS2003_2/leefloonwet.doc>
- SCHEERDER, J., PAUWELS, G., VANREUSEL, B. (2004) 'Sport en inburgering. Een empirische analyse van de relatie tussen sportbeoefening en sociaal kapitaal', Tijdschrift voor de sociologie, 2004:4, p. 417-453
- SCHOONJANS, M., CHANTERIE, M. (1998) 'Nieuwe accenten van het OCMW-beleid vanaf 1 januari 1999', BinnenBand, 1998:12, p. 7-11
- SELS, P. (2004) *VVSG-nota: Samen werken aan lokaal sociaal beleid*, Brussel, VVSG
- SELS, P. (2006) 'Lokale beleidsplannen leggen basis voor de toekomst', Lokaal, 2006:11, p. 20
- SENAËVE, P., SIMOENS, D. (1995) *O.C.M.W.-Dienstverlening en bestaansminimum*, Brugge, Die Keure
- SERRIEN, L. (1988) *Gemeentebestuur in de praktijk: Maatschappelijk welzijn*, Mechelen, Kluwer
- SIMOENS, D. (2005) *O.C.M.W.-Dienstverlening. Praktische handleiding voor juridisch correcte individuele dienstverlening*, Brugge, Die Keure
- STAD en OCMW LOMMEL (2006) *Lokaal sociaal beleidsplan 2006-2007*, Lommel, Stad en OCMW Lommel
- STALLINGS, W. (2005) *Operating Systems*, Amsterdam, Pearson Education Benelux
- STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING (2006) 'Feiten & Cijfers' (online) (geraadpleegd op 20 november 2006) beschikbaar op <http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_leefloon.htm>
- STOKX, R. (1999) 'Inventaris van OCMW-klachten. Improvisatie troef bij het onthaal van asielzoekers', De Gemeente, 1999:3, p. 18-24
- STOKX, R. (2006a) *Wegwijs in het OCMW*, Brussel, VVSG en Politeia
- STOKX, R. (2006b) 'OCMW krijgt nieuwe look', Lokaal, 2006:1, p. 20-21

- STOKX, R., VAN ALSENOY, J. (2000) 'Johan Vande Lanotte en zijn lenteprogramma: 'Ik zie het OCMW vooral als een werkgelegenheidsinstantie'', De Gemeente, 2000:6/7, p. 7-9
- STONER, J.A.F., FREEMAN, R.E., GILBERT jr, D.R. (2001) *Management*, Schoonhoven, Academic Service
- VAN ALSENOY, J. (2001) 'Behoeftte aan duidelijke afspraken en intensieve samenwerking', De Gemeente, 2001:2, p. 7-11
- VAN DIJK, J. (2003) *De Digitale Kloof wordt dieper. Van ongelijkheid in bezit naar ongelijkheid in vaardigheden en gebruik van ICT*, Den Haag/Amsterdam, Infodroom en SQM
- VAN GEERTSOM, J. (2007) 'Toen ik 30 werd keek ik vol vertrouwen naar de toekomst', OCMW Visies, 2007:1, p. 9
- VAN LYSEBETTENS, J. (2003) *Wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling*, Brussel, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie
- VAN MOERKERKE, B. (2007) 'Het sociaal huis als centrum voor lokale knowhow', Lokaal, 2007:2, p. 12-15
- VAN SCHUYLENBERGH, P. (2006) 'OCMW-minidecreet niet doordacht', Lokaal, 2006:15, p. 17-19
- VAN SCHUYLENBERGH, P. (2007) '30 jaar OCMW's', OCMW Visies, 2007:1, p. 11
- VANDERHOEVEN, L. (1996) *De wet op het consumentenkrediet*, Diepenbeek, Postuniversitair Centrum Limburg
- VERBEKEN, D. (2007) 'Gemeentedecreet zet deur open voor Charleroi-scenario', Lokaal, 2007:2, p. 16-17
- VERELST, F. (1981) 'De wettelijke betrekkingen tussen de gemeente en haar OCMW', De Gemeente, 1981, p. 404-412
- VLAAMS MINDERHEDENCENTRUM (2006a) 'Lange asielprocedure' (online) (geraadpleegd op 30 december 2006) beschikbaar op http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=116#criteria_lopende
- VLAAMS MINDERHEDENCENTRUM (2006b) 'Opvang asielzoekers' (online) geraadpleegd op 19 februari 2007) beschikbaar op <http://www.vmc.be/thema.aspx?id=416>
- VOS, J. (1999) 'Schuldbemiddeling als nieuwe opdracht voor het OCMW. Intergemeentelijke samenwerking en extra deskundigheid soms noodzakelijk', De Gemeente, 1999:2, p. 16-19
- VRANKEN, J., VANHERCKE, B., CARTON, L. (1998) *20 jaar OCMW*, Leuven, Acco
- VRTNieuws.net (2006) 'Sociale huisvesting niet voor asielzoekers' (online) (geraadpleegd op 5 januari 2007) beschikbaar op http://www.vrtnieuws.net/nieuwsnet_master/versie2/nieuws/details/060510AsielzoekerMaterieel/index.shtml
- VRTNieuws.net (2007) 'Aantal asielaanvragen daalde verder in 2006' (online) (geraadpleegd op 5 januari 2007) beschikbaar op

<http://www.vrtnieuws.net/nieuwsnet_master/versie2/nieuws/details/060102asiel/index.shtml>

- VVSG (2004) 'Ontwerp-bestuursakkoord tussen gemeente en OCMW' (online) (geraadpleegd op 9 februari 2007) beschikbaar op
<<http://www.vvsg.be/nl/welzijn/welzijn/detail.shtml?number=533>>
- VVSG (2006) 'De start van de nieuwe lokale besturen' (online) (geraadpleegd op 30 december 2006) beschikbaar op
<admin.vvsg.be/cmsmedia/20061218%20persteksten%2018%20december-2.doc?uri=ff8080810f8eff1c010f9ad9c996012e&action=viewWorkingAttachement>
- VVSG (2007) 'Sociaal Huis' (online) (geraadpleegd op 21 februari 2007) beschikbaar op
<http://www.vvsg.be/nl/welzijn/welzijn/lokaal_sociaal_beleid/sociaal_huis.shtml>
- WERCKX, V. (2006) *Verblijfskosten in een rustoord en de hoogte van pensioenen*, Diepenbeek, UHasselt
- WINCKELMANS, W. (2006) 'Onderhoudsplicht treft minder Vlamingen', *De Standaard*:11 november 2006, p. 6
- YSEBAERT, C., ASSELBERGHS, L. (2006) *Gemeentelijk zakboekje 2006 [Beleid]*, Mechelen, Kluwer

Bijlagen

1. Schematisch overzicht takenpakket OCMW
2. Taken van het OCMW volgens de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
3. Sociaal Verwarmingsfonds
4. Ontwerp-bestuursakkoord tussen gemeente en OCMW
5. Samenwerkingsprotocol tussen stad en OCMW Lommel
6. Financiering en inkomsten van het OCMW (d.d. 2003)
7. Bevraging bevoorrechte getuigen
8. Het OCMW: een toekomstvisie (Mevr. Bosmans)
9. Coördinaten van de bevoorrechte getuigen

1. Schematisch overzicht takenpakket OCMW

DIENSTVERLENING NAAR DE BURGER TOE:

- 'MATERIËLE HULP IN DE MEEST PASSENDE VORM'; ART. 60 §3 OCMW-WET¹¹²
 - Leefloon
 - Vervangende en/aanvullende steun
 - Andere maatschappelijke dienstverlening van financiële aard
 - Leningen
 - Verwarmingstoelage (al dan niet terugvorderbaar)
 - Tussenkost in medische- en of farmaceutische kosten
 - Huurwaarborgen (al dan niet terugvorderbaar)
 - Tussenkost in achterstallige huur, energiefacturen (al dan niet terugvorderbaar)
 - Speciale doelgroepen: gehandicapte personen, studenten en jongeren, vreemdelingen
 - Ondersteunen van daklozen
 - Personen die onderhoudsgelden betalen aan kinderen
 - Terugvorderbare voorschotten
- MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING:
 - Het recht op activering
 - Werkverschaffing
 - Opleidingen en het bieden van kansen om werkervaring op te doen of in orde te komen met de Sociale Zekerheid
 - Maatschappelijke dienstverlening van geneeskundige en residentiële aard
 - Geneeskundige verzorging thuis en in verpleeginstellingen
 - Ziekenhuizen
 - (permanente) opname in instellingen (rustoord)
 - Zakgeld
 - Bewaargeving van goederen na overlijden
 - Bewaargeving van waarden
 - Voogdij en materiële bewaargeving minderjarigen
 - Rechtshulp en administratieve bijstand
 - alle nuttige raadgevingen en inlichtingen verstrekken opdat de betrokkene zijn wettelijke rechten en voordelen kan doen gelden
 - Budgetbeheer/budgetbegeleiding

¹¹² Organieke OCMW-wet van 8 juli 1976

§ 3. Het [OCMW] verstrekt materiële hulp in de meest passende vorm

- Schuldbemiddeling
 - Erkenning (consumentenkrediet vs. collectieve schuldenregeling)
 - Aanzuiveringregelingen uitwerken
 - Opvolging en toezicht
- Huisvesting
 - Bescherming bieden tegen huisuitzetting
 - Opeising leegstaande gebouwen
 - Sociale en seniorenwoningen
 - Crisiswoningen
- Onthaal en integratie
 - Migranten
 - Asielzoekers
 - Vluchtelingen
 - Dienstverlening met het oog op terugzending naar land van herkomst
- Psychosociale bijstand:
 - psychosociale, morele en opvoedende begeleiding
- Gewaarborgde gezinsbijstand
- Kinderopvang
- Thuiszorgdiensten voor gezinnen en ouderen
- Sociale integratie en participatiebeleid
 - Cultuur
 - Sport
 - Maatschappelijke evenementen en sociale participatie
- Voorziening van elektriciteit, gas en water
 - Federaal energiefonds
 - Sociaal verwarmingsfonds + Sociaal Stookkoliefonds
 - Lokale verwarmingsfondsen
 - Lokale Adviescommissies (LAC) (commissies samengesteld uit een afvaardiging van een energie- of waterleverancier en een afgevaardigde van het OCMW, naar aanleiding van wanbetalers waarvoor afsluiting van de voorzieningen dreigt)
- Strijd tegen digitale uitsluiting
- Toegang bieden tot ziekte- en zorgverzekering (Vlaams Zorgfonds en de Zorgkas)
- DECREET OCMW-GEMEENTE I.V.M. LOKAAL WELZIJN:
 - Samen lokaal beleidsplan uitwerken (onderwijs, kinderopvang, cultuur, ...)
 - 'Sociaal Huis'

NAAR DE MAATSCHAPPIJ/OVERHEID TOE:

- Gemeentelijke, provinciale, gemeenschaps- en federale overheden adviseren over allerlei lokale aangelegenheden van sociale aard

[Bron: Eigen bewerking naar Simoens (2005) en Stokx (2006a)]

2. Taken van het OCMW volgens de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Lijst van taken van het OCMW op het vlak van lokaal sociaal beleid volgens de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur:

- Algemene begeleiding door sociale dienst (een amalgaam van diensten om personen te begeleiden in hun menselijke waardigheid): deze taak dient eigenlijk heel ruim te worden geïnterpreteerd. Naast het algemene principe van deze taak, die federaal verplichte materie is, staat de concrete invulling ervan – mits eerbiediging van een aantal principes uit de OW – door het OCMW eerder vrij. Het gaat hier om financiële tussenkomsten allerhande, individuele problemen, psychische begeleiding, fysieke problemen,...
- Integratiecontracten jongeren: dit is een wettelijk verplichte, federale materie die stelt dat er in het kader van de toekenning van het bestaansminimum een integratiecontract moet worden opgesteld met jongeren beneden de 25 jaar. Het is een verbintenis tussen de jongere en de maatschappelijk werker met wederzijdse engagementen. Het gaat hier over een individuele dienstverlening met een tactisch luik, aangezien er ruimte wordt gelaten voor contractmodaliteiten.
- Integratiecontracten bestaansminimumtrekkers: wat voor jongeren verplicht is in het kader van de toekenning van het bestaansminimum, is voor andere categorieën wettelijk voorziene, federale materie.
- Noodplan barre weersomstandigheden: verplichte Vlaamse materie. Dit is een tactisch plan om, wanneer het nodig is, tot een goede afstemming te komen tussen allerlei verschillende hulporganisaties. Het OCMW speelt hier een coördinerende (dus tactische) rol, zowel bij de opmaak van het plan als bij het eventueel organiseren van de noodhulp.
- Decreet op thuiszorg: dit is verplichte, Vlaamse materie. Het decreet regelt verschillende voorzieningen: gezinszorg, lokaal dienstencentrum, dagverzorging, kortverblijf. OCMW die zich bezighouden met deze voorzieningen dienen zich dus aan dit decreet te houden.
- Bestaansminimum: dit is de laatste strohalm in ons sociale zekerheidssysteem, en dus federale materie. De OCMW dienen de procedure rond de toekenning en de uitkering ervan verplicht op zich te nemen. Het gaat hier om een individuele dienstverlening, want het bestaansminimum is een strikt persoonlijke aangelegenheid.
- Terugvordering toegekende steun en voorschotten op onderhoudsgelden: beide wettelijk verplicht, federale materies van individuele aard.
- Verlenen materiële hulp: wettelijk voorziene, federale materie. Deze functie is niet-limitatief gedefinieerd en hoort als dusdanig eerder bij de individuele optionele dienstverlening thuis (cf. infra). Het kan bijvoorbeeld om aanvullende toelagen of voordelen in natura zoals voedselpakketten gaan.

- Afleveren attesten voor sociaal telefoontarief (Fed.), electriciteit en gas (Fed.), de lijn (Vla), oppervlaktewater (Vla), sociale franchise (Fed.): dit is een wettelijk verplichte taak van individuele dienstverlening. Het hangt van het attest af of het om federale dan wel Vlaamse materie gaat.
- Schuldbemiddeling, collectieve schuldbemiddeling: een OCMW kan erkend worden om aan schuldbemiddeling te doen. Het is een wettelijk voorziene taak van individuele aard.
- Lokale adviescommissie omtrent minimale levering gas, electriciteit en water: dit is een wettelijk verplichte taak. Het gaat om een commissie bestaande uit een OCMW-raadslid, het OCMW-hoofd sociale dienst, de betrokken distributeur en eventueel de betrokken schuldbemiddelaar. Men formuleert bindende adviezen
- Werkwinkel: een Vlaamse, wettelijk voorziene taak. De functies van deze werkwinkel zijn enerzijds een geïntegreerde basisdienstverlening aanbieden voor alle werkzoekenden en daarnaast diensten werkgelegenheid uitbouwen op lokaal niveau. De coördinatie wordt waargenomen door de VDAB. De lokale besturen (gemeenten en OCMW) krijgen de algemene regie over de uitbouw van de diensten werkgelegenheid op lokaal niveau.
- Amalgam aan tewerkstellingsprogramma's van federale, Vlaamse of Europese aard: via tewerkstellingsprogramma's als Smetbanen, PWA, sociale werkplaatsen enzovoort kan het OCMW beroep doen op middelen om een project rond tewerkstelling op te zetten. Dit is wettelijk voorziene materie.
- Installatiepremie huisvesting: federale, wettelijk verplicht materie. Het OCMW kan deze premie voor ex-daklozen eenmalig toekennen. Het gaat hier om een vorm van individuele operationele dienstverlening.
- Bemiddelen bij uitdrijvingen: dit is wettelijk verplichte materie in die zin dat het OCMW waar de huurder zijn woonst heeft op de hoogte moet worden gebracht van de uitdrijving. Het OCMW moet in die gevallen hulp aanbieden.
- Herhuisvesting campingbewoners: Vlaamse, wettelijk verplichte materie waarbij een OCMW de mensen moet begeleiden die op zoek zijn naar een alternatieve woonst.
- Bouwen of aankopen woningen, participatie in sociale bouwmaatschappijen: dit is een wettelijk voorziene taak voor het OCMW van federale aard zoals geregeld in art. 79 van de organieke wet. Het gaat hier om een eerder strategische of tactische maatregel met betrekking tot doelgroepen (bejaarden, mindervaliden, ...).
- Vlaamse wooncode: hier heeft een OCMW de wettelijk voorziene mogelijkheid om een huisvestingsbeleid te bouwen via verschillende instrumenten zoals het sociaal beheersrecht en het recht van verkoop.
- Sociaal Verhuurkantoor: Vlaamse, wettelijk voorziene materie waarbij OCMW en SVK kunnen laten erkennen en subsidiëren. De SVK richten zich op het huren en verder verhuren van woningen op de privéwoningmarkt. Er wordt binnen dit concept ook veel belang gehecht aan de sociale begeleiding van de huurders. De SVK hebben een verplicht regionaal karakter, tenzij het werkt in een gemeente met minimaal 100.000 inwoners

- Verplichte verzekering geneeskundige verzorging: een persoon aan dewelke een OCMW diensten biedt, moet verplicht verzekerd zijn tegen ziekte en invaliditeit.
- Ziekenhuizen: OCMW kunnen ziekenhuizen beheren. De voorwaarden omtrent beheer, inventarissen en boekhoudingen liggen krachtens art. 94 van de organieke wet bij de wetgever.
- Centra Geestelijke gezondheidszorg: Vlaamse, wettelijk voorziene materie van collectieve operationele aard.
- Dienstverlening migranten, erkende vluchtelingen, illegalen, asielzoekers: wettelijk verplichte, federale materie van individuele operationele aard. De hulp kan naargelang het statuut financieel of materieel zijn.
- Materiële opvang asielzoekers: federale, wettelijk voorziene dienstverlening. Men denkt hierbij in de eerste plaats aan het inrichten van onthaalcentra.
- Minderhedendecreet: tekent een integratiebeleid, een onthaalbeleid en een opvangbeleid uit. Lokale besturen zijn verantwoordelijk voor dit beleid en kunnen een subsidie krijgen voor een integratiedienst. Wettelijk voorzien.
- Dringende hulpverlening daklozen: een wettelijk verplichte, federale materie van individuele operationele aard, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de OCMW-voorzitter ligt.
- Referentieadres voor daklozen: een federale, wettelijk voorziene taak. Dit is een louter administratieve taak van individuele aard.
- Opvanginitiatief gehandicapten (vb. dagcentra): Vlaamse, wettelijk voorziene taak, hoofdzakelijk van collectieve operationele aard waarbij een dienstverlening uitgebouwd wordt.
- Voogdij over kinderen: federale, wettelijk verplichte taak van het OCMW
- Diensten voor opvanggezinnen: Vlaamse, wettelijk voorziene taak.
- Kinderdagverblijven, Buitenschoolse, Consultatiebureaus, Centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning: Vlaamse, wettelijk voorziene taken van operationele aard.
- RVT: federale, wettelijk voorziene taak
- Rusthuizen: Vlaamse, wettelijk voorziene taak die uit het decreet bejaardenzorg spruit.
- Specifieke woonvormen voor bejaarden: Vlaamse, wettelijk voorziene taak die uit het decreet bejaardenzorg spruit.

[Bron: Bouckaert e.a. (2002)]

3. Sociaal Verwarmingsfonds

Omwille van de sterke stijging van de stookolieprijs heeft de regering besloten om, in samenwerking met de petroleumsector, een structureel fonds op te richten dat zal tussenkomen in de betaling van de stookoliefactuur van personen met een laag inkomen. De leveringen die plaats hebben tijdens de "verwarmingsperiode", oftewel tussen 1 september 2006 en 30 april 2007, komen in aanmerking voor de aanvraag, via het OCMW, tot tussenkomst.

→ WIE KOMT IN AANMERKING?

Het gaat in eerste instantie om een aantal categorieën van minder begoeden:

- De personen die een verhoogde verzekeringstegemoetkoming genieten voor gezondheidszorg: weduwen of weduwnaars, invaliden, gepensioneerden, wezen, gezinnen met gehandicapte kinderen met verhoogde kinderbijslag, langdurig werklozen ouder dan 50 jaar, leefloners, begunstigden van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of IGO, begunstigden van een uitkering voor gehandicapten of van maatschappelijke hulp die met een leefloon overeenstemt; en met een jaarlijks bruto-inkomen van maximum 13.512,18 EUR (verhoogd met 2.501,47 EUR per persoon ten laste);
- Personen met een jaarlijks bruto-inkomen van maximum 13.512,18 EUR (verhoogd met 2.501,47 EUR per persoon ten laste) . Voor de berekening van dat inkomen wordt rekening gehouden met het kadastraal inkomen (x3) van andere woningen dan de gezinswoning.
- Personen die een schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling genieten, indien tijdens het sociaal onderzoek werd vastgesteld dat zij de verwarmingsfactuur niet kunnen betalen

→ HOEVEEL WORDT TERUGBETAALD?

Het terugbetaalde bedrag hangt af van de stookolieprijs: hoe hoger de prijs, hoe groter de tussenkomst. Het fonds komt tussen voor maximum 1.500 liter en het totaal bedrag van maximum 195 EUR per verwarmingsperiode en per gezin.

Voor stookolie bedraagt de toelage:

- Als de aangerekende prijs tussen 0,40 en 0,4250 EUR/liter bedraagt: 0,03 EUR toelage/liter (max 45 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,4250 en 0,4500 EUR/liter bedraagt: 0,05 EUR toelage/liter (max 75 EUR toelage);

- Als de aangerekende prijs tussen 0,4500 en 0,4750 EUR/liter bedraagt: 0,07 EUR toelage/liter (max 105 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,4750 en 0,5000 EUR/liter bedraagt: 0,08 EUR toelage/liter (max 120 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,5000 en 0,5250 EUR/liter bedraagt: 0,09 EUR toelage/liter (max 135 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,5250 en 0,5500 EUR/liter bedraagt: 0,10 EUR toelage/liter (max 150 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,5500 en 0,5750 EUR/liter bedraagt: 0,11 EUR toelage/liter (max 165 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs tussen 0,5750 en 0,6000 EUR/liter bedraagt: 0,12 EUR toelage/liter (max 180 EUR toelage);
- Als de aangerekende prijs gelijk is aan of hoger is dan 0,6000 EUR/liter: 0,13 EUR toelage/liter (max 195 EUR toelage).

Zolang de prijs lager is dan 0,40 EUR/liter, komt het fonds niet tussen.

→ WAAR KAN MEN TERECHT VOOR EEN AANVRAAG TOT TUSSENKOMST?

Personen die in aanmerking komen moeten zich wenden tot het OCMW. Dat zal in max. 30 dagen nagaan of de aanvrager aan alle voorwaarden voldoet. Ten laatste 15 dagen na die beslissing, zal de toelage betaald worden.

→ WELKE ZIJN DE VOORWAARDEN?

- De gebruiker behoort wel degelijk tot één van de categorieën van de doelgroep,
- De gebruiker gebruikt wel degelijk een in aanmerking komende brandstof;
- De op de voorgelegde factuur vermelde prijs overschrijdt de drempelwaarde voor een tussenkomst;
- Het op de factuur vermelde adres komt wel degelijk overeen met het leveringsadres, overeenkomstig de identiteitskaart.

Er wordt ook een veiligheidsmechanisme voorzien dat nagaat of het uitbetaalde bedrag wel degelijk benut wordt voor de betaling van de verwarmingsfactuur. Het fonds wordt gefinancierd via een vzw op basis van heffingen op alle olieproducten voor verwarming.

[Bron: Informazout (2006)]

4. Ontwerp-bestuursakkoord tussen gemeente en OCMW

(Noot: dit ontwerp-bestuursakkoord werd in 2004 opgesteld door de VVSG. Het houdt geen rekening met de veranderingen die door het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en het OCMW-decreet van 5 juli 2006 werden doorgevoerd)

WERKEN AAN EEN GEÏNTEGREERD LOKAAL WELZIJSBELEID

De gemeente en het OCMW van komen overeen om voor de legislatuur 2001-2006 een lokaal geïntegreerd welzijnsbeleid te voeren. Daartoe worden volgende afspraken gemaakt :

1. SAMEN AAN WELZIJN WERKEN

Het welzijnsbeleid moet gedragen worden door OCMW én gemeentebestuur. Beide besturen engageren zich om gezamenlijk na te denken over het lokaal welzijnsbeleid en om samen, en niet naast of tegen elkaar, het lokale welzijnsbeleid vorm te geven.

Beide besturen hebben wettelijke taken inzake welzijn. Door gezamenlijk afspraken te maken en samen te werken, kan overlapping worden voorkomen, afstemming gerealiseerd en concurrentie tegen gegaan worden.

Om de samenwerking concreet gestalte te geven zal het overlegcomité gemeente-OCMW optimaal gebruikt worden. Beide besturen zullen zich inzetten voor een zo efficiënt mogelijke werking van het overlegcomité. Het overlegcomité zal minstens maal per jaar samen komen (minimum 4 x). In het overlegcomité wordt minstens één lid van de minderheidsfracties opgenomen.

OCMW en gemeentebestuur maken afspraken over de organisatie van het ambtelijk overleg (concrete voorstellen formuleren omdat het anders te vaag blijft) tussen het personeel van beide besturen inzake voorbereiding en uitvoering van het lokaal welzijnsbeleid.

OCMW en gemeente maken afspraken over de openbaarheid en de communicatie (concrete voorstellen formuleren omdat het anders te vaag blijft) naar de burger omtrent het lokaal welzijnsbeleid. Daarbij scheppen zij een zo groot mogelijke duidelijkheid voor de burgers over de loketfunctie en de aanspreekbaarheid inzake welzijnsmateries van beide besturen.

Het gemeentebestuur erkent de coördinatietaak van het OCMW in het lokaal welzijnsbeleid. Het OCMW erkent dat het realiseren van een geïntegreerd lokaal welzijnsbeleid enkel lukt wanneer het gemeentebestuur in de gemeentelijke beleidsdomeinen de welzijnseffecten verrekent. Het gemeentebestuur engageert zich om in alle andere gemeentelijke beleidsdomeinen rekening te houden met de welzijnsaspecten en -effecten.

2. TAAKVERDELING

Het gemeentebestuur en het OCMW kiezen samen voor volgende taakverdeling:

2.1. TOEWIJZING VAN HET VOLLEDIGE WELZIJSBELEID AAN HET OCMW, TENZIJ JURIDISCH ONMOGELIJK, EN ZONDER AFBREUK TE DOEN AAN DE SAMENHANG TUSSEN AANVERWANTE BELEIDSDOMEINEN

Het OCMW heeft de taak het volledige lokale, publieke welzijnsbeleid uit te tekenen en, waar nodig, uit te voeren. Het OCMW-meerjarenplan dat dit volledige lokale welzijnsbeleid omvat, wordt aan het begin van de legislatuur uitgebreid besproken op het overlegcomité én de gemeenteraad. De meerjarenplannen van het gemeentebestuur en het OCMW moeten compatibel zijn.

Het OCMW en het gemeentebestuur blijven gedurende de hele legislatuur overleggen en samenwerken. De OCMW-voorzitter wordt altijd uitgenodigd op het college van burgemeester en schepenen en is zeker aanwezig als er welzijnsaspecten ter sprake komen.

Jaarlijks brengt de OCMW-voorzitter verslag uit op de gemeenteraad over het gevoerde welzijnsbeleid en de toekomstplannen. Er hoeft geen aparte schepen van sociale zaken aangeduid te worden in het college maar er is wel een lid van het college van burgemeester en schepenen dat belast is met de wettelijke opdracht van het college van toezicht op het OCMW. Dit lid zetelt in het overlegcomité.

Het OCMW is het eerste aanspreekpunt voor de burger in verband met welzijn. Beide besturen communiceren dit zo naar de burger.

Wettelijke taken van de gemeente i.v.m. welzijn, worden zoveel mogelijk en voor zover juridisch mogelijk, door het OCMW uitgevoerd.

OF

2.2. SPECIFIEKE TAAKVERDELING TUSSEN GEMEENTE EN OCMW

Gemeente en OCMW nemen elk specifieke welzijnstaken op zich. De taken zijn complementair aan elkaar en worden in deze overeenkomst duidelijk afgebakend. OCMW en gemeentebestuur blijven gedurende de hele legislatuur overleg plegen. Op het overlegcomité wordt het globale welzijnsbeleid uitgetekend en bewaakt. Wanneer het OCMW-meerjarenplan besproken wordt op de gemeenteraad, wordt dit gekoppeld aan een bespreking van de gemeentelijke welzijnstaken en het globale welzijnsbeleid. De schepen sociale zaken is aanwezig op de OCMW-raad, de voorzitter van het OCMW is aanwezig op het college van burgemeester en schepenen bij besprekingen over welzijn.

Het OCMW is het eerste aanspreekpunt voor de burger in verband met welzijn, maar verwijst door naar de gemeentelijke diensten voor die domeinen die de gemeente behartigt.

De taakverdeling en het loket waar de burger voor welzijnsmateries terecht kan, worden duidelijk gecommuniceerd aan de burgers.

Onder andere over volgende materies moeten taakafspraken gemaakt worden:

- onthaal van migranten en asielzoekers;
- opvang van asielzoekers;
- kinderopvang;
- lokale werkgelegenheid: PWA en werkwinkel, en sociale tewerkstelling;
- gezinsbeleid;
- algemene sociale dienstverlening;
- het beheer van voorzieningen zoals o.a. rusthuizen, RVT's, dagverzorgingscentra, centra voor kortverblijf, lokale dienstencentra, serviceflats, diensten voor gezinszorg, warme maaltijdbedeling, ziekenhuizen, enz.;
- thuiszorg;
- integraal ouderenbeleid, ouderenadviesraad;
- sociale huisvesting, noodwoningen en woningen voor bejaarden;
- gelijke kansenbeleid;
- ...

Indien op eenzelfde deelterrein beide besturen werkzaam zijn, wordt vastgelegd welk bestuur de eindverantwoordelijkheid heeft voor dat terrein, en wordt gedetailleerd omschreven wie binnen dat terrein welke taken heeft.

Niet toegewezen taken zijn voor het OCMW. Op het overlegcomité gemeente-OCMW kunnen, indien nodig, nieuwe toewijzingen gebeuren.

3. FINANCIËN

Het gemeentebestuur garandeert voldoende middelen voor het uitvoeren van de welzijnstaken toegewezen aan het OCMW en om de (VVSG)personeelsnorm voor de sociale dienst na te komen. Het OCMW krijgt van de gemeente jaarlijks in elk geval het bedrag zoals voorzien in het meerjarenplan. Dit budget is verworven en kan niet in vraag gesteld worden bij de besprekingen van de jaarlijkse begrotingen van het OCMW.

Het OCMW en het gemeentebestuur maken afspraken over het beheer van het Sociaal Impulsfonds. In de SIF-stuurgroep wordt de verdeling van de middelen tussen OCMW en gemeente bepaald.

Gedaan te op

Ondertekend

.....
Burgemeester

.....
OCMW-voorzitter

Goedgekeurd in het overlegcomité dd.

Goedgekeurd door de gemeenteraad dd.

Goedgekeurd door de raad voor maatschappelijk welzijn dd.

[Bron: VVSG (2004)]

5. Samenwerkingsprotocol tussen stad en OCMW Lommel

SAMENWERKINGSPROTOCOL In het kader van het lokaal sociaal beleidsplan 2006-2007

In het kader van het lokaal sociaal beleidsplan voor de periode 2006-2007 sluiten de stad en het OCMW van Lommel dit protocol om de concrete samenwerkingsafspraken vast te leggen voor het opstellen en het uitvoeren van het lokaal sociaal beleid en inzake de organisatie van een toereikende sociale dienstverlening.

1. Samen aan welzijn werken

Het welzijnsbeleid moet gedragen worden door het OCMW en de Stad. Beide besturen engageren zich om gezamenlijk na te denken over het lokaal welzijnsbeleid en dit samen vorm te geven.

Het realiseren van een geïntegreerd lokaal welzijnsbeleid kan enkel lukken wanneer naast het OCMW met zijn uitsluitend welzijnsgericht takenpakket ook de stad in haar onderscheiden beleidsdomeinen de welzijnseffecten verrekent.

Beide besturen hebben immers wettelijke taken inzake welzijn. Door gezamenlijk afspraken te maken kan de dienstverlening aan de inwoners van Lommel geoptimaliseerd worden. In de planningsperiode 2006-2007 zal onderzocht worden op welke domeinen en op welke wijze het stadsbestuur en het OCMW nauwer kunnen samenwerken. Ook de verdeling van (een deel van) het huidige takenpakket tussen stad en het OCMW zal bekeken en daar waar nodig bijgesteld worden.

Om de samenwerking concreet gestalte te geven zal het *overlegcomité stad-OCMW* optimaal gebruikt worden. Beide besturen zullen zich inzetten voor een zo efficiënt mogelijke werking van het comité. Het overlegcomité, samengesteld uit vertegenwoordigers van het college van burgemeester en schepenen en de raad voor maatschappelijk welzijn, zal - zoals voorzien in de wetgeving - minstens 4 maal per jaar samen komen. Het overlegcomité zal zich, naast zijn wettelijke opdracht, beraden over het lokaal sociaal beleid.

De *gemeenteraadscommissie Welzijn* zal voortgangsrapporten over het opstellen en uitvoeren van het lokaal sociaal beleidsplan ontvangen en bespreken. De afgevaardigden de fracties in de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW worden verder uitgenodigd om de zittingen van de gemeenteraadscommissie Welzijn bij te wonen (zonder stemrecht) wanneer deze commissie aspecten van het lokaal sociaal beleid bespreekt of onderwerpen behandelt die van belang zijn voor het OCMW.

Er kunnen *ad hoc overleggroepen* worden opgericht in het kader van specifieke beleidsplannen of -initiatieven.

In het kader van het opstellen van een lokaal sociaal beleidsplan voor de periode 2008-2013 zal een stuurgroep en een coördinatiegroep worden opgericht. Na twee jaar, d.w.z. in het begin van 2008, zal nagegaan worden of deze organen kunnen bestendig worden.

De *stuurgroep* bestaat uit vertegenwoordigers van het college van burgemeester en schepenen, de OCMW-voorzitter, de secretarissen van stad en OCMW en de planningscoördinator. De

stuurgroep stuurt de inhoud, de procedure en de timing van het lokaal sociaal beleid. De stuurgroep bepaalt tevens de wijze waarop de participatie wordt georganiseerd. De stuurgroep legt het sociaal beleidsplan ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad en aan de raad voor maatschappelijk welzijn.

De *coördinatiegroep* bestaat uit de secretarissen van stad en OCMW, de planningscoördinator, de clusterverantwoordelijken en de diversiteitsambtenaar. De coördinatiegroep coördineert de werkzaamheden van de clustergroepen en legt de voorstellen omtrent het lokaal sociaal beleidsplan en omtrent de organisatie van de participatie voor aan de stuurgroep. De coördinatiegroep is tevens het orgaan waar het ambtelijk overleg plaatsvindt omtrent de voorbereiding en uitvoering van het lokaal welzijnsbeleid.

De *clustergroepen* onderzoeken op welke wijze het overleg en de samenwerking op hun beleidsdomein kunnen versterkt worden.

Met het oog op het benutten van schaalvoordelen zullen *werkgroepen* opgericht worden die als opdracht krijgen te onderzoeken hoe op ondersteunend niveau nauwer kan worden samengewerkt tussen diensten van het stadsbestuur en diensten van het OCMW.

Stad en OCMW maken afspraken over de communicatie naar de burger omtrent het lokaal welzijnsbeleid. Dit behelst het systematisch inlichten van de bevolking over de bestaande regelgeving, het lokaal beleid en de dienstverlening. Daarbij scheppen zij een zo groot mogelijke duidelijkheid voor de burger over de aanspreekbaarheid inzake welzijnsmateries van beide besturen.

Dit houdt ook in dat het samenwerkingsprotocol stad-OCMW en het lokaal sociaal beleidsplan openbaar zijn en naar de burger worden gecommuniceerd. De coördinatiegroep coördineert de informatie aan de burger omtrent het lokaal sociaal beleidsplan.

2. Taakverdeling

Stadsbestuur en OCMW nemen elk specifieke welzijnstaken op zich. De taken zijn complementair aan elkaar en worden in deze overeenkomst duidelijk afgebakend. Stadsbestuur en OCMW blijven gedurende heel de legislatuur overleg plegen. Op het overlegcomité wordt het globale welzijnsbeleid uitgetekend en bewaakt.

De taakverdeling wordt duidelijk gecommuniceerd aan de burgers.

De coördinatiegroep krijgt als opdracht na te kijken hoe de verdeling van het takenpakket tussen stad en het OCMW kan geoptimaliseerd worden. De bijgevoegde lijst geeft indicatief een beschrijving van de huidige situatie. De coördinatiegroep krijgt eveneens de opdracht om een voorstel uit te werken om vorm te geven aan de informatie-, loket- en doorverwijsfunctie van het Sociaal Huis.

Goedgekeurd op het Overlegcomité van...

Goedgekeurd door de gemeenteraad van...

Goedgekeurd door de raad voor maatschappelijk welzijn van...

Namens het OCMW,
Frans leven François Timmermans
secretaris voorzitter

Namens het stadsbestuur,
Johan Claes Louis Vanvelthoven
secretaris burgemeester

[Bron: Stad en OCMW Lommel (2006)]

6. Financiering en inkomsten van het OCMW (d.d. 2003)

Deze bijlage betreft een interne nota van de Dienst Audit en Financiële toezicht OCMW's, afdeling Antwerpen.

→ **FEDERALE INKOMSTEN ZIJN O.A.:**

de (gehele of gedeeltelijke) terugbetaling van het leefloon en van de verschillende vormen van sociale tewerkstelling in het kader van de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie of de OCMW-Wet, de steunverlening aan asielzoekers en de voorschotten op onderhoudsgelden.

LEEFLOON:

- bij leefloon: 50% toelage
- in bepaalde gevallen bij leefloon kan het gaan om een toelage van 60%, 65% of 70% of een bijkomende toelage van 10% op 50%, 60% of 65%

TEWERKSTELLING:

- bij tewerkstelling artikel 60§7:
 - ingeval van voltijdse tewerkstelling: toelage is gelijk aan het leefloon of deze toelage kan worden verhoogd met 25% tot maximaal de brutoloonkost van de tewerkgestelde jongere
 - ingeval van deeltijdse tewerkstelling: 500 EUR per kalendermaand beperkt tot het brutoloon of voor jongeren tot 25 jaar een toelage van 625 EUR per kalendermaand, beperkt tot het brutoloon. De toelage voor 2 halftijdse werknemers bij eenzelfde werkgever is gelijk aan de toelage van een voltijdse tewerkstelling
 - sociale economie-initiatief: toelage is gelijk aan het brutoloon van de werknemer, met een max. van 18.592 EUR op jaarbasis. Toelage voor een deeltijdse betrekking wordt in verhouding gebracht
 - initiatieven specifiek gericht op sociale inschakeling: OCMW's van sommige steden en gemeenten kunnen van een extra toelage van 25% bovenop het bedrag van het leefloon genieten mits overeenkomst met de minister voor Maatschappelijke Integratie. Bedoelde lijst van gemeenten wordt elk kalenderjaar opgesteld.
- bij tewerkstelling in een privé-onderneming:
 - een omkaderings- en opleidingspremie voor de rechthebbende in de onderneming of binnen het OCMW; max. 250 EUR per maand bij voltijdse tewerkstelling, bij deeltijdse tewerkstelling in verhouding teruggebracht
- bij inschakeling van de rechthebbende in het beroepsleven:
 - de toelage is gelijk aan het bedrag van de financiële tussenkomst door het OCMW in de kosten verbonden aan de inschakeling van de cliënt. De aanvrager ontvangt een loon i.p.v. een uitkering (tussenkomst in loonkost van aangeworvene in het kader van Activaplan, invoeginterim, doorstromingsprogramma, sociale inschakelingsinitiatief)
 - bovenvermelde tewerkstellingsmaatregelen staan open voor zowel de gerechtigden op maatschappelijke integratie als voor de personen van vreemde nationaliteit die zijn ingeschreven in het vreemdelingenregister en beschikken over een verblijfsmachtiging van onbeperkte duur.

PERSONEELSKOSTEN:

Met ingang van 1 januari 2002 wordt aan het OCMW een toelage als tegemoetkoming in de personeelskosten verleend van 250 EUR per dossier op jaarbasis mits voorwaarden en moet besteed worden aan de verbetering van de op 1.1.2002 bestaande personeelsnormen. De middelen worden toegewezen aan het personeel van de sociale diensten van het OCMW en/of aan het omkaderingspersoneel in het OCMW zelf of in het kader van een partnerschap met andere diensten die zich met tewerkstelling cliënteel bezighouden.

DAKLOZEN EN ERMEE GELIJKGESTELDE CATEGORIEËN VAN PERSONEN:

- Voor een persoon die de hoedanigheid van dakloze verliest door een woonst te betrekken als hoofdverblijfplaats ontvangt het OCMW een toelage van 100% van het leefloon, gedurende ten hoogste één jaar.
- De installatiepremie, gelijk aan 1/12 van het jaarlijks bedrag van het leefloon, uitgekeerd aan gewezen daklozen, wordt voor 100% aan het OCMW terugbetaald.
- Deze staatstoelage geldt ook voor gelijkgestelde categorieën van personen: persoon die bestendig verbleef in een openluchtrecreatief verblijf of een weekendverblijf.

PERSONEN INGESCHREVEN IN HET VREEMDELINGENREGISTER:

De toelage aan het OCMW bedraagt voor deze personen 100% van het leefloon tot op de dag van zijn inschrijving in het bevolkingsregister met een maximum van 5 jaar.

STEUN AAN VREEMDELINGEN EN ASIELZOEKERS:

- steun aan politiek vluchtelingen/asielzoekers
- kosten van de medische en materiële hulp
- Lokaal Opvanginitiatief

DE TUSSENKOMSTEN IN FEDERALE TEWERKSTELLINGSPROGRAMMA'S:

(cfr. Gesco-tewerkstelling of het Lenteprogramma).

RECUPERATIES VAN SOCIALE TUSSENKOMSTEN:

(cfr. Sociale Maribel).

DE RIZIV-TUSSENKOMSTEN:

Voor personen die in een ROB of RVT verblijven en de eindeloopbaan maatregelen voor het personeel.

DE SUBSIDIE AAN DE OCMW'S:

Ter bevordering van de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënteel. Deze subsidie wordt aangerekend op het krediet van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie, vanaf begrotingsjaar 2003. De verdeling per centrum is toegevoegd als bijlage aan het KB van 8/4/2003. De periode gedekt door de toelage neemt een aanvang op 1.5.2003 en eindigt op 30.4.2004.

TOELAGEN VAN HET FCUD:

= (Rijksdienst Kinderbijslag voor Werknemers) in de wedde van de weerwerkgesco's (begeleiders) in de erkende buitenschoolse kinderopvang.

→ VLAAMSE INKOMSTEN ZIJN O.A.:

HET RECHTSTREEKS OF OVEREENGEKOMEN AANDEEL VAN HET OCMW IN HET GEMEENTEFONDS:

het nieuwe Gemeentefonds, dat in werking is getreden op 1 januari 2003, is een samenbundeling van het vroegere Gemeentefonds, het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds. De middelen van het SIF die voor eind 2002 op lokaal niveau werden vastgelegd, kunnen lokaal nog omgezet worden in reële betalingen tot uiterlijk 31 december 2003 en voor de investeringsuitgaven tot uiterlijk 31 december 2004.

DE SUBSIDIE VOOR EEN ERKEND LOKAAL DIENSTENCENTRUM:

bedraagt sinds 1/1/2002 25.000 euro per kalenderjaar.

SUBSIDIES VAN HET VLAAMS INVESTERINGSFONDS VOOR PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN:

project investeringssubsidies (VIPA)

TOELAGEN VOOR DE OMKADERING VAN DE DIENST GEZINS- EN BEJAARDENHULP

HUURSUBSIDIES

TOELAGEN VAN KIND EN GEZIN

voor de omkadering van de dienst buitenschoolse kinderopvang en de dienst onthaalgezinnen

PREMIE VAN DE VDAB ARBEIDSBEMIDDELING

in de vergoeding van de tewerkgestelde PWA's

→ INKOMSTEN VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN:

SUBSIDIE AAN RUSTHUIZEN

van o.a. OCMW's voor de zorg en begeleiding van dementerenden

→ INKOMSTEN VAN DE ENERGIELEVERANCIERS:

TUSSENKOMST AAN HET OCMW INGEVOLGE DE ROL VAN DE LOKALE ADVIESCOMMISSIE

i.v.m. het recht op minimum levering van electriciteit, gas en water (Vlaams Besluit d.d. 25.11.1997)

→ TUSSENKOMST VAN ANDERE OCMW'S:

IN DE VERBLIJFSKOSTEN VAN RESIDENTEN IN INSTELLINGEN

INGEVOLGE OVEREENKOMSTEN

tussen verschillende OCMW's op het vlak van juridische begeleiding, sociaal verhuurkantoor, ondersteuning externe consultancy...

→ ONTVANGSTEN VAN MUTUALITEITEN:

VOOR BEGRAFENISKOSTEN

TUSSENKOMST IN MEDISCHE KOSTEN

FORFAITS VOOR MEDISCHE KOSTEN VAN RESIDENTEN IN RUSTOORDEN

→ EUROPEES SOCIAAL FONDS (ESF):

SUBSIDIERING VAN BRUGPROJECTEN

voor jongeren in deeltijds onderwijs (onder bep. voorwaarden deeltijds leren/werken met tewerkstelling bij het OCMW)

→ ONTVANGSTEN VAN PRESTATIES VOOR OCMW-DIENSTEN WAARVOOR GEBRUIKER EEN TUSSENKOMST BETAALT:

- de dagprijs in het bejaardentehuis,
- de tarifiering van de poetsdienst,
- de maaltijdbedeling,
- de diensten gezins- en bejaardenhulp,
- de huuropbrengsten van woningen (verhuring aan sociaal cliënteel, crisisopvang, SVK)
- de onthaalgezinnen,
- de buitenschoolse kinderopvang,
- de huur voor het personenalarm,
- de mindermobielecentrale

→ INKOMSTEN VAN HET OCMW PATRIMONIUM:

- de pachtgelden
- de jachtgelden
- de opbrengsten van verhuringen van terreinen en gebouwen

→ TERUGBETALING DOOR PARTICULIEREN VAN DE KOSTEN VAN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING:

- het OCMW kan een bijdrage van de begunstigde vorderen in de kosten van maatschappelijke dienstverlening voor:
- de betalingen in speciën;
- de kosten van de in natura verleende hulp;
- de kosten van hospitalisatie;
- de kosten van huisvesting met inbegrip van die, welke gemaakt zijn in de inrichtingen van het OCMW;
- de kosten berekend volgens vastgestelde algemene (=voor iedereen van toepassing zijnde) tarieven

geldt niet voor de kosten van toepassing voor wat het Leefloon betreft en de concretisering van de Leefloonwet.

Volgende **kosten maken geen deel uit van de kosten van maatschappelijke dienstverlening** zodat van de cliënt geen bijdrage kan ingevorderd worden: administratiekosten, onderzoekskosten, kosten van sociaal onderzoek, kosten van administratieve en juridische begeleiding, kosten verbonden aan het verstrekken van psychosociale, morele en opvoedende begeleiding, kosten verbonden aan de tewerkstelling art. 60§7. Een **uitzondering** hierop bestaat voor: maximum 10% van de hoofdschuld bij de terugvordering van de wettelijk geregelde voorschotten op onderhoudsgelden voor de kinderen en de kosten voor het OCMW die samengaan met de procedure van collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen goederen. In dit geval kunnen dus wel onderzoekskosten, administratiekosten en kosten van juridische en andere begeleiding aangerekend worden.

→ DE GEMEENTELIJKE BIJDRAGE

[Bron: Bosmans (2003)]

7. Bevraging bevoorrechte getuigen

1. Welke taken van het OCMW worden binnen uw gemeente als belangrijkste beschouwd? Welke krijgen de meeste aandacht?
2. Welke taken zijn het moeilijkst te verwezenlijken en waarom?
3. Op welke van volgende thema's ligt binnen uw OCMW-beleid het zwaarste accent (top-3, gelieve deze een kleur te geven)?
 - Armoedebestrijding (sociale dienstverlening algemeen)
 - Communicatie met burger
 - Drug(preventie)
 - Gehandicaptenzorg
 - Gezondheid
 - Integratie
 - Kinderopvang en jeugdwerking
 - Onderwijs
 - Ontwikkelingssamenwerking
 - Ouderenbeleid en ouderenzorg
 - Sociaal Huis en toegankelijkheid
 - Vrije tijd en sociaal culturele participatie
 - Werken
 - Wijk- en buurtontwikkeling
 - Wonen
4. Bereikt de sociale dienst in voldoende mate de hulpbehoevenden? Is de drempel laag genoeg?
5. Wordt er gewerkt met een 'Sociaal Huis'? Waarom wel/niet?
6. Wordt er voor bepaalde taken/diensten samengewerkt met andere gemeenten (intercommunaal)? Waarom + evt. voorbeeld?
7. Zijn er nog andere (specifieke) diensten aanwezig binnen uw OCMW? (inrichtingen met sociaal, preventief of curatief karakter, cfr. art. 60 §6 van de organieke OCMW-wet)
8. Is er binnen uw OCMW een dienst 'rechtshulp' aanwezig? Kent deze dienst succes? Welke zijn haar meest voorkomende activiteiten?
9. Is er binnen uw OCMW een dienst 'schuldbemiddeling' aanwezig? Kent deze dienst succes?
10. Zijn er nog andere initiatieven om bepaalde doelgroepen te ondersteunen?
11. Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen die het nieuwe gemeente- en OCMW-decreet hebben teweeggebracht? Hebben deze decreten ook nadelen/negatieve effecten?
12. Is de voorzitter van uw OCMW reeds toegevoegd aan het schepencollege? Waarom (niet)?
13. Zou het volgens u zinvol zijn om een ondervoorzitter voor het OCMW aan te stellen?

- 14. Hoe staat u tegenover de NOB? Welke zijn volgens u de belangrijkste voor- en nadelen?**
- 15. Krijgt het OCMW-bestuur volgens u voldoende ademruimte van het gemeentebestuur? Zou u evt. opteren voor meer of minder autonomie voor het OCMW?**
- 16. Indien het overlegcomité nog actief is: is dit volgens u een zinvol instrument? Is deze manier van communiceren voldoende efficiënt?**
- 17. Ervaart u soms wrijvingen tussen het OCMW en de gemeente? Waarover gaan deze twisten meestal? Kan u evt. een voorbeeld geven?**
- 18. Blijft het OCMW volgens u in haar huidige vorm bestaan? Hoe ziet u de toekomst van de sociale dienstverlening op lokaal niveau?**
- 19. Johan Vande Lanotte stelde in 2000 voor om het OCMW om te vormen van een bijstandsorganisatie naar een werkgelegenheidsdienst. Hoe staat u tegenover dit idee?**

Hartelijke dank voor uw medewerking!

**Hans Tormans
3e jaar Handelsingenieur
Universiteit Hasselt
Campus Diepenbeek
hans.tormans@student.uhasselt.be**

8. Het OCMW: een toekomstvisie (Mevr. Bosmans)

In ons vraaggesprek gaf mevr. Bosmans, voorzitter van het OCMW van Heist-op-den-Berg, haar visie op de toekomst van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Hieronder vindt u haar persoonlijke mening.

"Volgens mij zal de opdracht van het OCMW niet worden opgedoekt. Het kan zijn dat de naam 'OCMW' verandert, waardoor de drempel verlaagt (trouwens aan te bevelen), maar de opdracht voor een organisatie die tot doel heeft ervoor te zorgen dat iedere mens de mogelijkheid heeft om een waardig bestaan te leiden, blijft noodzakelijk. Deze wettelijke opdracht kan nooit afhangen van een partijvisie van een bestuursploeg. Het al dan niet toekennen van levensnoodzakelijke, financiële of andere steun kan nooit afhankelijk zijn van het feit of een bestuur dit al dan niet als een prioriteit beschouwt.

Met het herdenken van de gemeentewet, de komst van het nieuwe Gemeentedecreet en het mini-decreet voor de OCMW's komt natuurlijk ook het OCMW op de voorgrond. Maar de geschiedenis leert dat de besturen en/of de functies die op een bepaald ogenblik onder vuur liggen, meestal versterkt uit de vuurlinie komen (bv. de provincies heeft men in het verleden reeds willen afschaffen en de gouverneurs een louter protocolaire functie geven, geen van beiden is doorgegaan, integendeel: er werden nadien bevoegdheden toegevoegd).

Van één zaak ben ik overtuigd: er is een grote toekomst weggelegd voor het lokale niveau op het vlak van de sociale dienstverlening. Ik noem één maatschappelijk gegeven: de toenemende vergrijzing van de bevolking. Dit zal ongetwijfeld de dienstverlening op het vlak van vrijetijdsbesteding, gezondheidspreventie, aangepast wonen, huishulp, het tegengaan van de vereenzaming en meer residentiële ouderenvoorzieningen doen stijgen. Privé-organisaties en privé-instellingen, mantelzorgers en de lokale overheid zullen meer dan ooit met mekaar moeten samenwerken om de niet-onuitputtelijke maar beschikbare krachten en middelen optimaal te kunnen aanwenden om dit maatschappelijk gebeuren op te vangen.

Er zullen nieuwe maatschappelijke behoeften ontstaan die om oplossingen schreeuwen. Een voorbeeld: sommige ouders slagen er niet meer in hun kinderen een goede opvoeding te geven; soms omwille van de aard van het kind zelf, soms omwille van de onkunde van de ouder, soms omwille van een combinatie van meerdere factoren. Stilaan maar zeker, meer en meer komen vragen naar opvoedingsondersteunende maatregelen en diensten. Stilaan maar zeker raakt het lokale bestuursniveau betrokken in deze nieuwe materie. Een nieuwe opdracht lijkt niet veraf."

9. Coördinaten van de bevoorrechte getuigen

Mevr. Maria Bosmans

Voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn
Voorzitter van het Vast Bureau
Voorzitter van het Bijzonder Comité Sociale Dienst
Heist-op-den-Berg

vz@ocmw-heist-op-den-berg.be

Dhr. Frans Ieven

OCMW-secretaris
Lommel

frans.ieven@ocmwlommel.be

Dhr. Boudewijn Derkoningen

OCMW-secretaris
Maaseik

boudewijn.derkoningen@ocmwmaaseik.be

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen, de gevraagde informatie in te vullen (en de overeenkomst te ondertekenen en af te geven).

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Het OCMW binnen de gemeente : taken en bestedingen

Richting: **Handelsingenieur**

Jaar: **2007**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Ik ga akkoord,

Hans TORMANS

Datum: **29.05.2007**