



Het recht op maatschappelijke dienstverlening: evaluatie op basis van overleg

Mark BUTAYE, Emmanuelle DEVILLÉ, Henk TERMOTE

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Leefloon, geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, mogelijkheid zich te laten bijstaan door een derde bij onderhandeling over de arbeidsovereenkomst of over het geïndividualiseerd project... Zie hier enkele nieuwe elementen die de nieuwe wet inzake het recht op maatschappelijke integratie – ter vervanging van de wet op het bestaansminimum - ingevoerd heeft in 2002. De invoegetrede van de nieuwe wetgeving ging, zoals gewoonlijk wanneer iets nieuws geïntroduceerd wordt, vergezeld met vragen en bedenkingen vanwege de actoren op het terrein. Opmerkelijk hierbij was dat niet enkel gewezen werd op mogelijke inhoudelijke veranderingen, maar ook op de wijze waarop de wet tot stand was gekomen. Stof genoeg voor een evaluatie...

Toen de nieuwe wet inzake het recht op maatschappelijke integratie besproken en gestemd werd, klonk tegelijk de roep om een grondige evaluatie van de reeds bestaande wetgevingen op de OCMW's. Deze vraag tot evaluatie vormde tevens de aanleiding van de oprichting van een overleggroep die de wetgeving en de praktijken inzake maatschappelijke dienstverlening bespreekt onder auspiciën van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting¹. Een eerste bijdrage van deze overleggroep is opgenomen in het hoofdstuk 'Het recht op maatschappelijke dienstverlening: vragen voor een evaluatie' van het tweede tweeverjaars Verslag van het Steunpunt².

Dit artikel vat in de eerste plaats een aantal belangrijke inhoudelijke vaststellingen en vragen uit het betreffende hoofdstuk samen. De methodische aanbevelingen komen hier niet expliciet aan bod. Wel vermelden we een centraal methodisch ankerpunt omdat het het evaluatieproces in belangrijke mate beïnvloedt: de participatie van en de dialoog met de betrokken actoren tijdens de

verschillende stadia van de evaluatie. Zowel de inhoudelijke als de methodische bakens van het hoofdstuk kunnen gebruikt worden bij evaluatie van wetgeving en praktijken inzake OCMW's. Ze kunnen ook een ruimere toepassing vinden, namelijk bij evaluaties van wetgeving of thematieken op het vlak van het sociaal beleid.

Recent vond er een kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie plaats van de wet inzake het recht op maatschappelijke integratie. De resultaten hiervan en de gebruikte evaluatiemethode kunnen nu dus geconfronteerd worden met de bakens en de vaststellingen uit het hoofdstuk. Het Steunpunt nam overigens zelf een deel van de evaluatie op zich, dit in samenwerking met de overleggroep waarvan hoger sprake³.

1. Kader voor een evaluatie

Het hoofdstuk uit het tweede tweeverjaars verslag onderzoekt voornamelijk twee gebieden: het recht op maatschappelijke integratie – zie hier sub 2, 3 en 4 - en

¹ De overleggroep bestaat uit vertegenwoordigers van Verenigingen van mensen in armoede, uit de gewestelijke federaties van steden en gemeenten, uit de gewestelijke federaties van maatschappelijke werkers, uit vakbonden en ziekenfondsen, uit de gewestelijke bureaus voor arbeidsbemiddeling, uit het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn/Brussel.

² Uit: In Dialoog, Tweeverjaars verslag – December 2003, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Uitg. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, 2003, blz. 45-85. Zie ook <http://www.armoedebestrijding.be>

³ De bijdrage van het Steunpunt tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie is elektronisch te raadplegen of kan besteld worden op www.armoedebestrijding.be

de maatschappelijke basisdienstverlening door het OCMW – zie hier sub 5. Het staat ook stil bij de uitbreiding van het recht tot enkele nieuwe categorieën van begunstigden, zoals bepaalde categorieën van vreemdelingen.

Vooraf vestigt het verslag de aandacht op het feit dat een evaluatie vooralsnog precair blijft. Om meerdere redenen: er bestaat momenteel geen uniformiteit in de data die de OCMW 's verzamelen; de concepten worden verschillend geïnterpreteerd en een langdurige opvolging en effectenonderzoek is niet mogelijk. Bovendien wordt een evaluatie bemoeilijkt door de verscheidenheid van regionale contexten, door conjuncturele factoren en door de moeilijkheid om te achterhalen of bepaalde effecten veroorzaakt worden door de (plaatselijke) actie van een OCMW dan wel door – bijvoorbeeld – regionale of federale beleidsmaatregelen.

De kansen op evaluatie kunnen zeker verhogen wanneer de federale commissie voor maatschappelijk welzijn, opgericht bij K.B. 2001⁴, operationeel wordt. Alle betrokken actoren hebben daarin zitting. Die commissie kan, o.m. gezien zijn samenstelling, een uniek denk- en debatforum worden dat bijstellingen aan actie en wetgeving kan voeden.

2. Het leefloon

De nieuwe wet stelde het leefloon in. Die verandering heeft eigenlijk géén evaluatie nodig zolang iedereen op het terrein erkent dat het leefloon te laag is om behoorlijk te kunnen leven en werken. In 2002 had de regering wel een verhoging met 10 % beloofd maar de uitvoering bleef steken op 4%. De vraag om ook de bijkomende 6% verhoging door te voeren blijft bestaan. Daarnaast wordt de noodzaak duidelijk om het leefloon te koppelen aan de evolutie van de welvaart. Die operatie vraagt een overleg over de verhouding tussen het leefloon, alle andere sociale uitkeringen en het minimumloon.

3. Integratie via tewerkstelling

De evaluatie van de wet op de maatschappelijke integratie staat vooreerst stil bij een sleutelgedachte uit de nieuwe wet: de tewerkstelling. Loonarbeid, zegt de memorie van toelichting, is een bevoorrecht middel om zelfstandig te kunnen leven. Rechthebbenden beneden de 25 jaar die niet meteen een job kunnen opnemen,

moeten via een verplicht geïndividualiseerd project in de samenleving geïntegreerd geraken.

Mensen in armoede worden echter met verschillende moeilijkheden geconfronteerd die zich tegelijk voordoen, waardoor ze moeilijker in de arbeidsmarkt ingeschakeld kunnen worden. Laaggeschoolde mensen staan bijzonder kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Soms zal tewerkstelling zelfs een achteruitgang qua maatschappelijke integratie veroorzaken: wanneer zij een te laag loon verwerven, in te zware werkomstandigheden terecht komen, of in een werkschema functioneren dat moeilijke verzoenbaar is met de gezinssituatie.

Ook de OCMW 's kunnen hun wettelijke taak, om mensen in te schakelen in de arbeidsmarkt, niet evident uitvoeren. Zij zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de economische realiteit en van het tewerkstellingsaanbod van een regio. In kleine plattelandsgemeenten kunnen mobiliteitsproblemen dikwijls een extra hinderpaal vormen.

Niettegenstaande de moeilijkheid om tewerkstelling te realiseren, bevestigt iedereen het belang van tewerkstelling als een basishefboom voor maatschappelijke inschakeling. Maar – zoals trouwens ook blijkt uit het hoofdstuk 'De kwaliteit van de arbeid'⁵ – men wijst bovendien op de noodzakelijke overheidsmiddelen voor de jobcreatie en op de arbeidsvoorwaarden die gecreëerd moeten worden om dit basisrecht te kunnen opnemen en om een volwaardige tewerkstelling te realiseren.

De evaluatie van de wet moet daarom méér zijn dan het kwantitatief meten van de tewerkstelling. Zij moet ook nagaan of de inschakeling in de arbeidsmarkt de levenskwaliteit van mensen in armoede verhoogt en welke effecten de tewerkstelling teweegbrengt op het vlak van gezondheid, deelname aan het maatschappelijk leven, toegang tot huisvesting, gezinsleven en dergelijke. Anderzijds zal de evaluatie ook inzichtelijk moeten maken over welke middelen de OCMW 's moeten kunnen beschikken om mensen in te schakelen in de arbeidsmarkt. En welke mogelijkheden heeft een OCMW om bv. lokale socio-economische partners te betrekken in een tewerkstellings- en integratiebeleid?

Met andere woorden: is het tewerkstellingsbeleid in zijn geheel een hefboom waarop een OCMW reëel kan steunen?

⁴ Koninklijk Besluit houdende regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn, B.S. 22.09.2001.

⁵ In Dialoog, Tweejaarlijks Verslag, 2003, blz. 127-168.

4. Een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie

Voor jongeren onder de 25 jaar die niet snel werk vinden, is een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) voorzien. Het wordt in een overeenkomst vastgelegd. Het kan - bij wijze van voorbeeld - een stappenplan zijn dat leidt tot een volwaardige beroepsactiviteit. De onmiskenbare voordelen van een aangepaste begeleiding ervaren de betrokkenen positief. Er duiken echter tegelijk een aantal belangrijke vragen op. Zo komt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid te liggen op de rechthebbende. Maatregelen die de verantwoordelijkheid voor een recht - of de uitvoering van dat recht - prioritair bij de rechthebbende leggen, kunnen de collectieve verantwoordelijkheid verdoezelen of ondergeschikt maken.

Meer fundamenteel roept een 'contract' in de sociale hulpverlening altijd vragen op. Reeds in het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) wordt een reeks bezwaren uiteen gezet. Het huidige geïndividualiseerde contract van integratie overstijgt die bezwaren niet. Verschillende partners erkennen dat het contract de zwakste contractant in een situatie van ongelijkheid bestendigt: de rechthebbende is niet echt vrij om een contract te weigeren, want dan verliest hij zijn rechten. Omdat het geïndividualiseerde project niet beperkt is, kan de controle vrij dicht het privé-leven van de betrokkene benaderen. Het project biedt tal van rechtsonzekerheden en kan gemakkelijk omslaan in een uitsluitingsprocedure. Het OCMW kan immers niet rechtstreeks gesanctioneerd worden - d.w.z. enkel via de arbeidsrechtbank; de rechthebbende wel. Nochtans heeft de wetgever, in het geval van het GPMI, de

zwakste partij extra willen beschermen. De rechthebbende kan zich immers tijdens de onderhandelingen laten begeleiden door een persoon naar eigen keuze. De meeste verenigingen vinden die bescherming echter onvoldoende. De ondersteuning zou voor het gehele integratietraject moeten gelden; de rechthebbende blijft zwak staan in geval hij het oneens is met een voorstel van het OCMW. Sommigen bepleiten daarom duidelijker garanties in geval van een voorstel tot een GPMI.

Van haar kant is de Vereniging van Steden en Gemeenten erg gewonnen voor een veralgemening van een GPMI voor jongeren - omwille van de constructieve idee van overleg en samenwerking, omwille van de helderheid omtrent rechten en plichten, afspraken en planning en omwille van de pedagogische waarde.

Bij de huidige stand van zaken en na afloop van de evaluatie blijkt de oorspronkelijke vraag naar de zinvolheid van een onderscheid tussen min en plus 25-jarigen nog steeds legitiem te zijn. Daarnaast is verder onderzoek nodig naar tal van punten, zoals de inhoud van de projecten, de redenen waarom contracten niet worden nageleefd, welke categorieën van mensen sancties oplopen en welke soorten sancties getroffen worden, enz.

5. Het OCMW en de maatschappelijke basisdienstverlening

'Zijn de wetgeving en de praktijken van het OCMW hefbomen voor de eerbiediging van het principe van volwaardig burgerschap en de effectieve toegang tot de grondrechten?'



OCMW : in meer dan één opzicht vragende partij

Het tweede deel van het hoofdstuk brengt verslag uit van een verruimde overleggroep over de vraag naar de wetgeving en de praktijken van de OCMW's inzake de basisdienstverlening. Die hoofdtaak van het OCMW gaat immers vooraf aan alle andere interventies, zoals bijvoorbeeld het GPMI. Daarmee legt dit verslag reeds elementen van evaluatie op tafel.

Een vaststelling leert ons dat heel wat mensen geen beroep doen op het OCMW ook al hebben ze in feite recht op een tussenkomst. Veel verschillende soorten drempels veroorzaken, onder meer de organisatie van het onthaal en het gebrek aan kennis en informatie. De evaluatie toont dit duidelijk aan. Bovendien zijn er tal van meer complexe redenen en achtergronden die de 'toegang' tot de OCMW dienstverlening de facto bemoeilijken of onmogelijk maken.

Onmiskenbaar is er een communicatiemoeilijkheid tussen de rechthebbende en de hulpverlener. Er is een verschillend taal- en begrippenapparaat, een eigen logica of handelingspatroon. Ook de leefomstandigheden en de kennis verschillen. Men stelt vast dat er vooral een wezenlijk verband bestaat tussen de aard van de hulpverleningsrelatie en de informatie-overdracht die nodig is om bepaalde stappen te ondernemen, om een vraag af te werken. Soms is de reglementering van rechten en plichten erg complex en kunnen rechthebbenden de indruk krijgen dat hen niet alle nodige informatie wordt doorgegeven. De ervaring wijst uit dat het uitbouwen van een goede 'partnerschapsrelatie' tussen hulpverlener en rechthebbende doorslaggevend is voor het aanbieden en hanteren van informatie. Een partnerschapsrelatie laat gemakkelijker een stapsgewijze informatie toe, volgens de stappen die rechthebbenden ondernemen. Het hoofdstuk staat daarom uitvoerig en soms ook gedetailleerd stil bij de eerste momenten van een hulpverleningsrelatie, te weten: het onthaal, de behandeling van de aanvraag tot hulp, het informatiegebruik en de informatie-overdracht en de begeleiding.

Het eerste onthaal en de ontwikkelingen die daarmee samenhangen bepalen in grote mate de toekomstige relatie tussen de rechthebbende en de hulpverlener van het OCMW. De eerste stap naar het OCMW blijft immers voor veel mensen een hoge drempel. Ze hebben tegelijk schrik en verwachtingen. Hun hulpvraag kan dringend zijn terwijl ze precieze kennis missen. Vertrouwelijke gesprekken vragen daarom tijd en luisterbereidheid, een dosering van informatie, een grote doorzichtigheid in de procedure van een hulpvraag en een goed inzicht wat de verplichtingen en grenzen van hulpverlening zijn.

Partnerschap in de begeleiding veronderstelt niet noodzakelijk een vertrouwensrelatie, ofschoon vertrouwen een duidelijk verschil kan maken. Belangrijk is evenwel dat de rechthebbende en de hulpverlener samen gemeenschappelijke doelstellingen kunnen uitwerken. Begeleiding vereist van de hulpverlener bovendien een goede interpretatie van de – zogenaamde – negatieve signalen zoals weerstanden, geen medewerking of "weigeren" mee te werken.

Een begeleiding die gezamenlijk doelstellingen wil uitwerken en een stappenplan wil inzetten veronderstelt m.a.w. onderhandelingen tussen beide partners. Daarin kan de hulpvrager zich laten bijstaan door een 'derde persoon', een vertrouwensfiguur naar eigen keuze. Voor de verenigingen waar armen het woord nemen zou de ondersteuning van deze derde persoon niet beperkt mogen worden tot de momenten van onderhandeling (in de aanvangsfase), maar gedurende het hele proces van hulpverlening. Anderen menen dat een derde persoon de hulpverleningsrelatie kan verstoren of zelfs in het gedrang kan brengen. Aangezien de hulpverlener van het OCMW tegelijk ook – minstens gedeeltelijk - een controlerende taak heeft, bijvoorbeeld in verband met de toekenningsvoorwaarden en het naleven van een GPMI, wordt de vraag geopperd of het loskoppelen van een begeleidende en controlerende functie niet aangewezen is.

In het debat rond de basishulpverlening door het OCMW is het OCMW zelf in meer dan één opzicht een vragende partij. Vandaag zijn binnen de OCMW's o.m. de arbeidsomstandigheden bijzonder zwaar, is de caseload hoog en de administratieve werklast van maatschappelijk werkers bijzonder uitgebreid. De bevoegdheden en de acties van het OCMW breiden uit. Zo ook de reglementeringen. Maatschappelijk werkers hebben daarom behoefte aan regelmatige bijscholing. Er is nood aan een deontologische code van de maatschappelijk werker, waarin o.m. de relatie hulpvrager-hulpverlener vastgelegd kan worden. Het is m.a.w. niet zonder belang te onderlijnen dat een goede basisdienstverlening pas mogelijk is wanneer de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden van de maatschappelijk werkers optimaal vervuld zijn.

De werking van de basisdienstverlening verdient verder stelselmatig en grondig onderzocht te worden. De bakens voor evaluatie en de vaststellingen uit het tweede twejaarlijks Verslag heeft vooropgesteld, kunnen hierbij nuttige leidraden vormen. Ze kunnen eveneens hun nut bewijzen bij de verdere evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie en van sociale beleidswetgeving of -thema's in het algemeen.