

# DE PLAATS VAN DE GEBRUIKER IN DE OCMW'S: EEN UITDAGING\*

---

## GENEVIÈVE LACROIX IN SAMENWERKING MET PATRICIA SCHMITZ

---

Met een dertigtal mensen hebben ze een reis naar het buitenland gepland. De groepsleden - allemaal mensen in bestaansonzekerheid - komen al maanden bij elkaar. Ze sparen al meer dan een jaar voor deze onwaarschijnlijke reis, helpen elkaar om de angst voor het onbekende en voor de ontworteling te overwinnen en bereiden zich stilaan voor om enkele weken in een onbekende omgeving samen te leven.

Een paar moedige kandidaten komen hun project aan het beoordelingscomité voorstellen. Ze moeten de institutionele vertegenwoordigers in het comité voor zich proberen te winnen. Van hun advies hangt immers een deel van de broodnodige fondsen af. Het advies moet daarna wel nog worden bekrachtigd door het besluitorgaan van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, dat het budget met eigen middelen financiert.

### **\_ EEN AARZELENDE STAP VOORWAARTS**

De voorbije jaren zijn er heel wat institutionele initiatieven genomen waarbij de nadruk op de participatie van OCMW-gebruikers ligt, zoals ook dit voorbeeld aantoont. De federale overheid financiert veel van deze initiatieven via het jaarbudget voor maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van gebruikers van de dienstverlening van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. Bovenop deze subsidie besteden sommige OCMW's relatief grote delen van hun jaarbudget om acties op te zetten of partnerships aan te gaan met organisaties die projecten organiseren om de participatie van gebruikers te stimuleren.

Het OCMW van Charleroi bijvoorbeeld geeft elk jaar € 30.000 uit om sociale, culturele of sportieve initiatieven te steunen die uitgaan van groepen gebruikers van sociale diensten, van inwonersverenigingen enz. De deelnemers beheren de toegewezen budgetten zelf.

Maar participatie kan ook op andere manieren worden gestimuleerd. In praatgroepen voor gebruikers van sociale dienstverlening en denkgroepen voor professionele dienstverleners kunnen

---

\* Tekst vertaald uit het Frans.

personen in bestaansonzekerheid getuigen over instellingen of bijstandsorganisaties die doof blijven voor hun situatie en kunnen maatschappelijke werkers getuigen over hun ervaringen met een stugge bureaucratie.

Uit deze getuigenissen blijkt dat het sociale beleid soms een hinderpaal kan zijn. Al te vaak wordt het uitgestippeld zonder de gebruikers of de dienstverleners te raadplegen en strookt het niet met de dagelijkse realiteit. Het werkt problemen in de hand die vervolgens moeten worden opgelost, terwijl het eigenlijk oplossingen zou moeten aanreiken voor de dagelijkse realiteit waarmee het in de eerste plaats rekening had moeten houden. We verwijzen hier bijvoorbeeld naar de rampzalige gevolgen van de invoering van het begeleidingsplan voor werklozen, zowel voor de personen voor wie de maatregel was bedoeld als voor instellingen zoals het OCMW.

## **\_ PARTICIPATIE EN SOCIALE BIJSTAND: EEN PROBLEMATISCH DUO**

Niet dat we kwaadwillig zijn, maar we kunnen het toch niet laten om wat dieper in te gaan op dit 'participatie'-concept en om wat te sleutelen aan het overheersende gebrek aan realisme.

Het woordenboek Petit Robert definieert participatie als 'verstandhouding, samenwerking en bijdrage in de mate dat ze inspraak, een vrij debat en tussenkomsten mogelijk maakt van diegenen die in een gemeenschap aan haar wetten en regels zijn onderworpen'.

Participatie is dus een relatief gegeven. Het is geen vaststaand feit, maar het resultaat van een maatschappelijk, democratisch proces.

Daarom stellen we ons de vraag of een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, gelet op zijn takenpakket en zijn structuur, de geschikte instantie is om een participatief proces vorm te geven en zo ja, onder welke voorwaarden dit dan kan gebeuren?

Het takenpakket van de OCMW's lijkt ons niet altijd even logisch te zijn. De opeenvolgende wetgevende initiatieven op het vlak van maatschappelijke dienstverlening sinds 1993<sup>1</sup> beschouwen de begunstigde als rechtssubject, maar doen tegelijk een beroep op de verantwoordelijkheidszin van diezelfde persoon om als volwaardige partner mee te stappen in zijn individuele project op weg naar maatschappelijke integratie. Hij of zij wordt een verantwoordelijke, autonome partner: de slachtoffers van uitsluiting zijn zelfstandige burgers die voortaan middelen krijgen. Deze intentie wordt bevestigd en versterkt met de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie: het recht op een minimuminkomen (het bestaansminimum) wordt een recht op maatschappelijke integratie. Een omvangrijk project want het individu krijgt het statuut van partner bij het uitstippelen van zijn integratietraject, waarbij de nadruk op de professionele inschakeling ligt. Zijn vermogen om samen te werken en te participeren wordt een doorslaggevend evaluatiecriterium.

---

1 Onckelinx, L. (maart 1993). *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*.

We zullen het hier niet meer hebben over de vele kritiek die toen werd geuit op een wetgeving die het individu al te nadrukkelijk verantwoordelijk stelde voor zijn eigen integratie. Hoewel een deel van die kritiek terecht was en is, nuanceert de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie die individuele verantwoordelijkheid enigszins door de OCMW's bepaalde verplichtingen of resultaatsverbintenissen op te leggen. Ze moeten beloven dat ze alles in het werk zullen stellen om de persoon te integreren, ook al herleidt de wet deze integratie tot zijn sociaalprofessionele dimensie. Deze kritische noot neemt echter niet weg dat er een fundamentele ongelijkheid bestaat tussen de persoon die bijstand vraagt en de instelling die optreedt als geldschieder.

De afhankelijkheid die zo ontstaat tussen de persoon die bijstand vraagt en de organisatie die bijstand verleent, staat een echt participatieproces in de weg. De inbreng van de betrokken partijen is immers niet even groot en de persoon die bijstand vraagt heeft volgens ons relatief weinig zeggenschap over de manier waarop de reglementen worden toegepast (en al helemaal niet over de manier waarop ze tot stand komen!). Het individuele project voor maatschappelijke integratie legt de participatielast grotendeels bij de begunstigde; de maatschappelijke werker of de instelling worden na het project zelden of nooit geëvalueerd. Volgens ons komt participatie in dit geval veeleer neer op een verplichte inschakeling in het arbeidsproces. De machtsverhoudingen sluiten vrije wil nagenoeg uit omdat levensbelangrijke behoeften moeten worden ingelost.

Vandaar onze overtuiging dat het OCMW niet de ideale omgeving is om het participatieproces vorm te geven. Hoewel de verstandhouding tussen de persoon die om bijstand vraagt, en de maatschappelijke werker soms goed is, kan men moeilijk spreken van vrije meningsuiting en inspraak als de inzet voor de betrokkenen zo verschillend is.

Binnen het individuele project voor maatschappelijke integratie heeft participatie veel weg van een verplichting. Hierdoor wordt het individu dubbel verantwoordelijk gesteld voor zijn situatie, terwijl de collectieve en politieke verantwoordelijkheid voor de bestaansonzekerheid en de sociale uitsluiting onder de mat worden geveegd. Daarom is uiterste omzichtigheid geboden en wijzen we er hier nogmaals op dat in het kader van het verlenen van sociale bijstand 'behoedzaam moet worden omgesprongen' met participatie als middel om bestaansonzekerheid te bestrijden.

We stellen overigens vast dat men de persoon die om bijstand vraagt, meer en meer als een rechts-subject beschouwt, maar de toepassing van die rechten gaat vandaag gepaard met almaar ingewikkeldere procedures. Mensen en omstandigheden worden in een hokje geduwd waarbij de realiteit uit het oog wordt verloren.

De vereiste middelen om de wet toe te passen en de administratie haar werk te laten doen, brengen alleen die gegevens boven water die nodig zijn om de machine aan de praat te houden. Het leeuwendeel van de taak van maatschappelijke werkers bestaat er vandaag in om aan de hand van sociale categorieën die de wet en de administratie hebben vastgelegd, na te gaan of de voorwaarden zijn vervuld om tot bepaalde rechten toegang te krijgen. Maatschappelijke werkers geven overigens aan dat het steeds moeilijker wordt om zich een beeld te vormen van de existentiële realiteit van personen. En als dit dan lukt, hebben ze geen forum waar ze hun ervaringen kwijt kunnen.

De vele, nieuwe initiatieven die maatschappelijke werkers en personen die bijstand krijgen of die leven in bestaansonzekerheid, de kans bieden om te praten over hun levensloop of te getuigen over hun ervaringen, lijken een manier om deze leemte in te vullen. Deze initiatieven - binnen of buiten de organisatie - waar personen (gebruikers en maatschappelijke werkers) zich kunnen uiten en hun verhaal kunnen doen, laten toe om de stilte te doorbreken en aandacht te vragen voor individuele gevallen. Omdat het echter gaat om gesloten, geïnstitutionaliseerde initiatieven binnen een organisatorische en bureaucratische doolhof, veroorzaken ze weinig deining.

Toch zijn deze ervaringen of initiatieven niet onbelangrijk, want vaak zijn het dergelijke kleine zaken die voor verandering zorgen! Formeel voegen ze weinig aan de definitie van participatie toe. Het gaat immers niet om een participatief proces waarbij personen hun steentje voor het algemeen belang kunnen bijdragen en waarbij ze kunnen wegen op het sociale beleid en de werking van het OCMW waarvan ze in grote mate afhankelijk zijn.

Als Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn hun naam echt willen waarmaken, moet de relatie met de persoon die bijstand vraagt, fundamenteel veranderen. De beleidsoptie moet zich vertalen in een professionele houding met respect voor de persoon en erkenning van zijn of haar capaciteiten. De wet geeft de bijstand een individueel karakter door elke situatie apart te onderzoeken. Een individueel, specifiek sociaal onderzoek moet uitwijzen of een persoon hulpbehoevend is. De institutionele context voor de toepassingsprocedures van individuele rechten is verzadigd, staat niet open voor improvisatie en loopt nauwelijks warm voor collectieve initiatieven die uitgaan van gebruikers of professionelen.

Het wettelijke en reglementaire keurslijf dat de taken en de werking van de OCMW's beheerst, laat weinig ruimte voor sociale initiatieven waarbij de participatie van gebruikers centraal staat. De organisatiestructuur van de Centra, die voortdurend tussen bureaucratie en een professionele aanpak heen en weer worden geslingerd, staat participatie in de weg.

## **\_ INSTITUTIONELE RISICO'S**

Ondanks die situatie stellen we vast - zoals we ook eerder al hebben aangehaald - dat sommige OCMW's een participatiebeleid willen voeren door bepaalde initiatieven te ondersteunen. We denken hierbij aan de Espaces Citoyens, de centra voor maatschappelijke coördinatie, overlegcomités, het goedkeuren van specifieke budgetten voor dergelijke acties enz. Vaak gaat het om begeleide participatie-initiatieven die door en met professionelen worden georganiseerd en veel weg hebben van de sociale werkmethodes die door de overheid gesubsidieerde organisaties (zoals het OCMW) gebruiken. De manier waarop de methode wordt uitgewerkt en toegepast, wordt uiteraard voor een deel bepaald door de opvatting die de subsidiërende overheid hierover heeft en door de doelstellingen die ze voor dergelijke initiatieven heeft vastgelegd. Vaak moet er meer gewerkt worden aan de zelfstandigheid van personen door structuur te brengen in hun tijdsbesteding en hun activiteiten dan aan hun collectief engagement als oefening in burgerschap en manier om hun grondrechten (huisvesting, werk, gezondheid enz.) op te eisen die in internationale verdragen en in de Belgische grondwet zijn vastgelegd. Uiteindelijk werkt participatie - gestimuleerd en

gesteund door overheidsmaatregelen - de toegang tot deze rechten niet echt in de hand. In de logica van de actieve welvaartsstaat bestaat het gevaar dat participatie niet zozeer een middel is voor maatschappelijke ontvoogding dan wel een verplichting voor de 'armen' om 'aan de slag te gaan'.

Het participatieve proces als oefening in de democratie draait om het fundamenteel opnieuw in vraag stellen van de posities van de partijen en hun onderlinge verbintenissen. In het kader van een bijstandsrelatie is het weinig waarschijnlijk en zelfs zo goed als onmogelijk dat beide partijen dezelfde risico's nemen als deze relatie tot doel heeft om de begunstigden uit de nood te helpen en om te ontsnappen uit overlevingsstrategieën. Daarom moet participatie als 'verstandhouding, samenwerking en bijdrage in de mate dat ze inspraak, een vrij debat en tussenkomsten mogelijk maakt van diegenen die in een gemeenschap aan haar wetten en regels zijn onderworpen' ruimer worden gezien dan het werkterrein van een OCMW. OCMW's die een participatief beleid willen aanmoedigen, moeten in de wijken acties ontplooiën, die aansluiten op de professionele omgeving en op de plaatselijke realiteit en die kaderen in een dynamisch netwerk waar alle sociale actoren deel van uitmaken.

Alle eerder aangehaalde obstakels geven duidelijk aan dat het 'participatieve ideaal' bij de OCMW's maar langzaam ingang vindt, omdat het niet strookt met een strak omlinjnde beleidslogica en een aanzienlijke bureaucratie. Bovendien speelt ook het budgetaspect mee. Omdat de OCMW's aangewezen zijn op subsidies van verschillende overheidsniveaus (federaal, gewestelijk en gemeentelijk), zijn ze aan verschillende complexe controlemechanismen onderworpen die nagaan hoe ze met dit overheidsgeld omspringen. Deze controle is een garantie voor democratie omdat openbare instellingen worden verplicht om op basis van strikte regels rekenschap af te leggen, ook al zijn hiervoor vreemd genoeg procedures nodig die voor niet-ingewijden nauwelijks te vatten zijn.

Of er in participatieve initiatieven wordt geïnvesteerd, hangt dan ook af van de budgettaire ruimte die OCMW's hebben en van de beleidslijnen die de verschillende overheden uitzetten.

Het budgetteren van een bedrag - hoe klein ook - om participatieve initiatieven te steunen in de vorm van gemeenschappelijke projecten die worden gedragen door burgers, lijkt ons een interessante ontwikkeling. In zekere zin is deze budgettaire beleidskeuze naast een blanco cheque voor participatieve initiatieven ook een volmacht om binnen de organisatie de aanzet te geven voor een andere manier om openbare middelen te besteden waarbij men de nadruk op andere werkpatronen legt.

Specifieke projecten die tot collectieve actie leiden, brengen ook een verandering teweeg in de sociale verhoudingen tussen de betrokken actoren. Dit houdt nog meer risico voor de organisatie in: omdat de verhouding tussen begunstigden en maatschappelijke werkers niet langer vastgelegd is in administratieve procedures komt er ruimte voor een nieuwe manier van samen-zijn, die institutionele regels kan doorboren en in vraag stellen.

Als voorbeeld verwijzen we naar de collectieve evaluatie van participatieve projecten die het OCMW van Charleroi in 2007 heeft gesteund.

De ontmoeting tussen de verschillende groepen en de betrokken maatschappelijke werkers was bedoeld om tot een interactieve evaluatie te komen: naast een voorstelling van alle projecten hoopten we op een uitwisseling waarbij iedereen kon vertellen over de vooruitgang die hij of zij had geboekt en over de moeilijkheden die hij of zij had ondervonden. Deze uitwisseling zou dan een inspiratiebron voor de anderen kunnen zijn.

Al snel leidde het delen van ervaringen tot 'warme' solidariteit tussen de groepen. Door de projecten te groeperen verschoof de focus van een eenmalige naar een veel ruimere problematiek, die aansloot bij de eigenlijke kern van uitsluiting, bestaansonzekerheid en inzet voor een beleid van collectieve actie.

We hebben dus vastgesteld dat er naast individuele vooruitgang (uit je huis komen, leren hoe je jezelf moet tonen, uitdrukken enz.) ook de aanzet wordt gegeven voor collectieve vooruitgang (opkomen voor jezelf en samen dingen in vraag stellen, samen oplossingen uitwerken, sociaal en administratief hokjesdenken aanvechten enz.).

Zo werden tijdens de ontmoeting bijvoorbeeld vragen gesteld bij de selectiecriteria, bij de manier waarop budgetten werden toegewezen en bij de samenstelling van de beoordelingscomités. Hieruit kunnen we opmaken dat de begunstigden van de maatregel geleidelijk vat krijgen op het proces en de regels voor het beheer van dit specifieke budget.

Tijdens het evaluatieproces hebben we ook een verschuiving vastgesteld qua actieradius van de participatieve acties. Voordien waren heel wat acties eenmalig en bestemd voor een bepaalde groep. Geleidelijk verruimen de deelnemers hun horizon: de acties spreken een breder spectrum van de maatschappij aan en de focus verschuift (van het buurthuis naar de wijk, van de wijk naar de gemeente enz.).

Hoewel het uitwerken van concrete projecten voor velen een uitdaging blijft, stellen we vast dat we van een institutionele context met een structuur afgestemd op vastgelegde procedures evolueren naar onverwachte ontwikkelingen waarbij de geldende regels en de institutionele dynamiek in vraag worden gesteld.

Met de keuze om participatieve projecten te steunen, heeft men in zekere zin een institutioneel risico genomen dat 'ongewild' een participatief proces heeft mogelijk gemaakt waarbij iedereen zijn steentje aan het openbare leven kan bijdragen. In dit geval komt dit neer op het herschrijven van de regels voor het toewijzen van dit budget.

Door via participatieve budgetten ruimte te laten voor dergelijke 'onvoorziene gebeurtenissen' leren we dat kiezen voor een bepaald budgetbeleid ook een maatschappelijke beleidskeuze is. Deze beleidskeuze zet immers de - prille - krijtlijnen voor een participatieve democratie uit.

De organisatie moet wel openstaan voor de implicaties van deze keuze en rekening houden met opmerkingen van de groepen. Er is alleen sprake van participatie wanneer de doelgroep inspraak heeft in het sociale beleid. Het mag niet gaan om verplichte tewerkstelling die haaks op de participatiegedachte staat.