



Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming

Beleidsvisietekst

Samenwerkingsverband maatschappelijke dienstverlening sector Samenlevingsopbouw

21-11-2011

Inhoud

Inleiding	3
1. Onderbescherming: een hardnekkige realiteit	3
1.1. Onderbescherming: definities	3
1.2. Onderbescherming in binnen- en buitenland	4
1.2.1. Nederlands onderzoek onderzoekt redenen niet-gebruik	4
1.2.2. Theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid als verklaringsgrond van onderbescherming	5
1.3. Onderbescherming: bijzondere risicogroepen	6
1.3.1. Verhoogd risico op onderbescherming in strikte zin	6
1.3.2. Onderbescherming in ruimere zin	8
1.4. Onderbescherming: een voorbeeld uit de alledaagse praktijk	9
2. Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming	10
2.1. Proactieve dienstverlening vergt (tijd voor) kwalitatieve dienstverlening	11
2.1.1. Automatische toekenning van rechten	11
2.1.2. Doorgedreven informatieverschaffing over sociale rechten	11
2.1.3. Nazorg	12
2.2. Outreachend handelen: bruggen slaan tussen OCMW's en onderbeschermden	12
2.2.1. Zorgnetwerk	12
2.2.2. Erfbetredersnetwerk	13
2.2.3. Scharniernetwerken	13
2.2.4. ModeM	13
2.2.5. TupperCare	14
2.2.6. Brugfiguren	14
2.3. Geïntegreerde basisvoorzieningen: lokale ankerplaatsen in de strijd tegen onderbescherming	14
2.3.1. Geïntegreerde basisvoorziening: definitie en kwaliteitscriteria	14
2.3.2. Geïntegreerde basisvoorzieningen in het bestuurlijke landschap	15
2.3.3. Goede (semi-)rurale praktijk: de Limburgse dorpsrestaurants als fundament voor geïntegreerde basisvoorzieningen	16
2.3.4. Goede (klein)stedelijke praktijk: Ontmoetingshuis De Mozaort in Lokeren	17
2.3.5. Goede (groot)stedelijke praktijk: geïntegreerde wijkcentra in Brussel	18
3. De rode draad: het belang van doelgroep participatie	20
Besluit	21
Meer informatie	22

Inleiding

Het recht op maatschappelijke dienstverlening, dat aan burgers een leven in menselijke waardigheid garandeert, staat onder druk: het recht blijkt in de praktijk eerder een ontoereikend vangnet dan een veerkrachtige springplank die effectief leidt tot een leven in menselijke waardigheid. Bovendien blijkt dat vele duizenden rechthebbenden zelfs door de mazen van dit minimale vangnet glippen en (over)leven in een permanente toestand van onderbescherming.

Al vele jaren ontwikkelen diverse regionale instituten voor Samenlevingsopbouw – zowel in landelijke als stedelijke gebieden – projecten die op het terrein de strijd aanbinden tegen onderbescherming. Vanuit deze praktijkervaring – en steunend op recent wetenschappelijk onderzoek ter zake – ontwikkelde de sector Samenlevingsopbouw een beleidsvisie op proactieve dienstverlening als antwoord op de even complexe als schrijnende problematiek van onderbescherming.

1. Onderbescherming: een hardnekkige realiteit¹

1.1. Onderbescherming: definities

Onderbescherming kan op verschillende manieren begrepen en gedefinieerd worden:

1. Een **minimale definitie** omschrijft onderbescherming als *'een situatie waarin potentiële gerechtigden op a) het leefloon of op b) een financiële bijpassing (= een vorm van maatschappelijke/sociale hulp) tot op het niveau van het leefloon dit recht niet opnemen.'*²

Deze (weliswaar goed meetbare) definitie beperkt onderbescherming tot financiële onderbescherming waarbij het leefloon als criterium geldt. Ze vat echter niet alle financiële probleemsituaties. Zo hebben mensen met een inkomen net boven het leefloon het in realiteit soms moeilijker dan mensen met een leefloon, omdat ze niet in aanmerking komen voor een aantal gunsten waarop leefloners aanspraak kunnen maken. 'Inkomen' staat in vele gevallen bovendien niet gelijk met 'beschikbaar of besteedbaar inkomen', o.a. omwille van schulden, alimentatie, sterk uiteenlopende woonlasten enz.

2. Een **ruimere definitie** van onderbescherming³ focust niet alleen op het financiële aspect, maar ook op het ruimere aanbod van het OCMW inzake sociale hulp- en dienstverlening.

¹ Een centrale bron voor deze beleidsvisietekst vormen de tussentijdse rapporteringen van het lopende praktijkonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost Vlaanderen – proactief handelen vanuit landelijke OCMW's' van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, uitgevoerd in samenwerking met HIVA-K.U.Leuven.

² Steenssens K. e.a. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*. HIVA-K.U.Leuven, 184 p.

³ Sannen e.a. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodieboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*. HIVA-K.U.Leuven, 134 p.

Onderbeschermden zijn dan diegenen die hun rechten op sociale hulp- en dienstverlening van het OCMW niet (volledig) benutten.

3. De sector Samenlevingsopbouw hanteert een **maximale definitie** als uitgangspunt voor zijn visie en handelen. Daarbij vormen de sociale grondrechten het toetsingskader: onderbeschermden zijn in deze definitie *'mensen die hun sociale grondrechten niet (alle en/of volledig) realiseren'*.⁴ Vanzelfsprekend vormt het realiseren van deze sociale grondrechten niet uitsluitend een opdracht voor het OCMW.

1.2. Onderbescherming in binnen- en buitenland

Zelfs indien de eerste van bovenstaande definities gehanteerd wordt (en onderbescherming dus beperkt wordt tot financiële onderbescherming met het leefloon als criterium), blijkt uit internationaal onderzoek dat een heel aantal potentiële rechthebbenden op een minimuminkomen daar om één of andere reden geen aanspraak op maken. Recente cijfers zijn voor ons land niet beschikbaar (wat meteen ook een suggestie tot geactualiseerd onderzoek inhoudt), maar uit eerder onderzoek blijkt dat het fenomeen van onderbescherming nauwelijks overschat kan worden: **in België bevond in de periode 1993-1995 liefst 4,2% van de bevolking zich gedurende minimum 1 maand in een toestand van onderbescherming** (waarbij een actualisering van deze cijfers tot 1997 aangaf dat dit aantal niet daalde).⁵

1.2.1. Nederlands onderzoek onderzoekt redenen niet-gebruik

Een Nederlandse studie⁶ nam het niet-gebruik van 5 inkomensafhankelijke regelingen onder de loep. Bij alle 5 regelingen bleek een substantieel niet-gebruik: 27% bij de huursubsidie en 37% bij de Nederlandse variant op onze school- of studietoelage, regelingen die beide openstaan met in verhouding hogere inkomens. Bij de 3 regelingen gericht op huishoudens met een inkomen op minimumniveau ligt het aandeel niet-gebruikers (nog) hoger: 45% bij de regeling kwietschelding lokale heffingen, 68% bij de algemene bijstand als aanvulling op loon, pensioen of uitkering en 54% bij de langdurigheidstoelage. Een bijhorende enquête bracht de **voornaamste redenen van niet-gebruik** aan het licht:

- Gebrekkige kennis.
- Men denkt er toch geen recht op te hebben.
- Men denkt de regeling niet of slechts kortstondig nodig te hebben of men vindt het te ontvangen bedrag niet de moeite waard.
- De te verwachten transactiekosten zoals de tijd en de moeite die men erin moet steken.
- De angst voor stigmatisering of sociale afkeuring (gold in mindere mate).

Opvallend: a) het niet-gebruik bleek substantieel hoger te zijn indien het subsidies of tegemoetkomingen betrof die gericht waren op de laagste inkomensgroepen (meer en hogere

⁴ De sociale grondrechten zijn vastgelegd in de artikels 23 en 24 van de Grondwet. Het betreft het recht op arbeid, op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid, op onderwijs, op sociale, geneeskundige en juridische bijstand, op behoorlijke huisvesting, op bescherming van een gezond leefmilieu en op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

⁵ Groenez S. & Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*. HIVA-K.U.Leuven, 138 p.

⁶ Aangehaald in het eerder genoemde onderzoek 'Onderbescherming Zuid-Oost Vlaanderen'.

drempels) en b) niet-gebruik blijkt tot op zekere hoogte onvermijdelijk indien het initiatief bij de cliënt blijft liggen. Het lijkt erg aannemelijk om te stellen dat de conclusies van dit onderzoek ook voor Vlaanderen en België uiterst relevant zijn.

1.2.2. Theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid als verklaringsgrond van onderbescherming

Ook de theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid biedt een sterke verklaringsgrond voor onderbescherming.

Deze theorie gaat er vanuit dat achterstelling en uitsluiting meestal verklaard kan worden door een samenspel van elkaar versterkende factoren, die op verschillende niveaus werkzaam zijn en op mekaar inspelen. Dit wil zeggen dat achterstelling en uitsluiting gezien wordt als mede het gevolg van:

- De inrichting van de samenleving op economisch, sociaal en cultureel vlak.
- De manier waarop gemeenschappen en organisaties functioneren.
- De manier waarop individuen betekenis geven aan de maatschappelijke processen en de effecten ervan internaliseren, met mogelijk gevoelens van machteloosheid, laag zelfbeeld en zelfvertrouwen, ... tot gevolg. Het gaat resp. over de structurele, institutionele en individuele dimensie in het verklaren van achterstelling en uitsluiting.

De theorie vertrekt vanuit de structurele dimensie. Hier ligt het fundament van situaties van achterstelling en uitsluiting. Bepaalde bevolkingsgroepen riskeren immers actief gekwetst te worden door de manier waarop onze maatschappij georganiseerd is. Ze genieten weinig van het positieve aanbod aan informatie, vorming, hulpverlening en respect dat de maatschappij aan haar burgers biedt, maar worden in die contacten met maatschappelijke instellingen vooral geconfronteerd met de controlerende, sanctionerende en discriminerende aspecten. Hierdoor ontwikkelen ze weinig of geen positieve sociale binding. Zo kunnen structurele oorzaken aan de basis liggen van factoren op institutioneel en zelfs individueel niveau die situaties van achterstelling en uitsluiting mee kunnen bestendigen en versterken.

Deze theorie toont ons dat cultuur, naast de socio-economische situatie, ook een mechanisme van macht is en dus een belangrijke factor in het veroorzaken en bestendigen van achterstelling en uitsluiting. Kenmerkend voor maatschappelijk kwetsbare groepen is dat hen de macht ontbreekt om hun eigen cultuur te laten opnemen en valoriseren in de maatschappelijk erkende cultuur.

Maatschappelijke kwetsbaarheid verwijst naar een interactief en naar een cumulatief proces.

Kwetsbaarheid is per definitie een interactioneel begrip: men is kwetsbaar voor iets. De kwetsing gebeurt in continue interactie tussen individuen/groepen en de omgeving. Het is ook een cumulatief proces: eens gekwetst verhoogt de kans om in de toekomst opnieuw gekwetst te worden. Door het uitstoten en stigmatiseren, dragen maatschappelijke instellingen actief bij tot de verdere sociale achteruitgang van diegenen die reeds kwetsbaar zijn. Zo dreigt men terecht te komen in een neerwaartse spiraal.

1.3. Onderbescherming: bijzondere risicogroepen

Zowel uit onderzoek als praktijkervaring blijkt dat een aantal groepen in onze samenleving kampt met een sterk verhoogd risico op onderbescherming.

In **semirurale en rurale gebieden**⁷ vormt onderbescherming – door de afwezigheid van een uitgebreid netwerk van sociale voorzieningen – een hardnekkig fenomeen dat extra beleidsaandacht vergt. In **semiurbane en urbane gebieden** vormen onder meer gezinnen van allochtone origine een extra kwetsbare groep.

We maken **een onderscheid tussen risicogroepen die kampen met onderbescherming in strikte zin**⁸ (een onbenut recht op leefloon of op een financiële bijpassing tot op het niveau van het leefloon) en **risicogroepen die kampen met onderbescherming in ruimere zin** (doelgroepen die hun sociale grondrechten niet of onvolledig realiseren en m.a.w. kampen met een sterk verhoogd armoederisico).

1.3.1. Verhoogd risico op onderbescherming in strikte zin

1.3.1.1. Onderbeschermden op het platteland

Plattelandsarmoede vormt beleidsmatig nauwelijks een thema, zo blijkt uit een onderzoek van CERA⁹. **Nochtans zijn daar gegronde redenen toe:**

- Twee sociodemografische tendensen – **ontgroening en vergrijzing** – laten zich sterk gevoelen op het platteland: de beperktere informele zorg (mee ten gevolge van ontgroening) creëert er een nog veel grotere professionele zorgbehoefte dan sowieso al het geval is (ten gevolge van vergrijzing). Ook afbrokkelende sociale netwerken zijn (niet enkel voor senioren overigens) een zeer reëel probleem.
- Door economische schaalvergroting (centralisatie) van publieke en commerciële diensten en rationalisering (in functie van kostenbeheersing) is op het platteland een tendens merkbaar van **terugtrekkende diensten en voorzieningen**.
- Ook **vervoersarmoede** is een reële problematiek op het platteland. In combinatie met de afbrokkelden sociale netwerken leidt dit tot vereenzaming (zeker onder senioren) en een verhoogde sociale kwetsbaarheid.
- Tenslotte zijn ook de **woonnoden** op het platteland groot: de private huurmarkt is er erg beperkt, de verhouding tussen prijs en kwaliteit laat er te wensen over, huiseigenaars kunnen er vaak gecatalogeerd worden als ‘house-rich, but income-poor’ enz¹⁰.

Beleidsmatig wordt hier onvoldoende aandacht aan geschonken. Kleine gemeenten en OCMW's op het platteland beschikken niet over de nodige bestuurskracht om effectieve antwoorden te bieden op de steeds toenemende zorgvragen allerhande. **Het risico op onderbescherming is daardoor grotere op het platteland**, aldus het rapport van CERA.

⁷ Deze categorieën zijn gebaseerd op het rapport *Vlaamse afbakening van het platteland, een statistische analyse*. Het is raadpleegbaar via <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=507>.

⁸ Zoals eerder gesteld, kampt 4,2% van de bevolking met (zelfs) deze strikte vorm van onderbescherming.

⁹ Mathijssen C. (2010), *Armoedebestrijding op het platteland. Op zoek naar knelpunten én uitwegen. Rapport van literatuuronderzoek, interviews en ronde tafel*. CERA.

¹⁰ Trends die ook bevestigd werden door het rapport *Wie moet er dan mijn duiven melken? Een onderzoek naar de leefkwaliteit van ouderen in het Pajottenland van Riso Vlaams-Brabant*.

Ook op het terrein wordt dit zo ervaren¹¹. In West-Vlaamse plattelandsgebieden bijvoorbeeld worden de steden (Ieper, Poperinge en Wervik), die integraal deel uitmaken van een plattelandsregio, belast met bijkomende opdrachten binnen die plattelandscontext, maar ze worden niet erkend als centrumstad en er wordt in de regelgeving e.d. evenmin rekening gehouden met die plattelandscontext. De afgelopen jaren zijn er tal van projecten opgezet onder impuls van de provincie en met Europese projectsubsidies (zoals LEADER). Een groot knelpunt is echter dat het gaat om tijdelijke projectsubsidies voor 2 à 3 jaar. Als het project is afgerond zijn er hoge verwachtingen bij de doelgroep om de werking voort te zetten. Maar de continuering is niet vanzelfsprekend, zeker niet in landelijke gemeenten die budgettair erg krap bij kas zitten.

Ook de **Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)** vroeg reeds meermaals aandacht voor de penibele financiële situatie van plattelandsgemeenten en de nefaste gevolgen hiervan op o.a. de leefbaarheid¹².

1.3.1.2. Zelfstandigen en landbouwers

De omvang van armoede bij zelfstandige ondernemers kan nauwelijks overschat worden¹³. In Vlaanderen situeert ca. 25% van de zelfstandigen onder de armoedegrens, in België loopt dit percentage op tot 35%. Ook Nederlands onderzoek toont aan dat zelfstandige ondernemers vier maal meer kans hebben op een inkomen onder de ondergrens dan loontrekkenden.

Armoede onder zelfstandige ondernemers wordt vaak miskend: het clichébeeld van de gefortuneerde zelfstandige is en blijft overheersend. Daarmee samenhangend baadt armoede onder zelfstandigen in een taboesfeer: zelfstandigen zelf vluchten in isolement (verdoken armoede) en ervaren hun mislukking heel sterk als een persoonlijk falen. Wat in veel gevallen dan weer leidt tot een neerwaartse spiraal (bv. echtscheidingen als gevolg van faillissement).

Maatschappelijk werkers van OCMW's geven aan dat ze dikwijls pas in een te laat stadium met de problematiek geconfronteerd worden, als de deurwaarders al op pad zijn. Dat hangt samen met de vaststelling dat zelfstandigen slechts in uiterste nood een beroep wensen te doen op hulp vanuit het OCMW, dat voor hen een nare bijklank heeft.

Maatschappelijk werkers voelen zich ook niet altijd voldoende gewapend om hulpverlening op maat te bieden: faillissementen e.d. zijn complexe dossiers waarvoor specifieke kennis onontbeerlijk is. Ook schuldeisers, belastingontvangers, curatoren en deurwaarders werken niet steeds goed mee.

Ook landbouwers vormen een risicogroep op het vlak van onderbescherming¹⁴. Zij kampen met een mix van bedrijfsgebonden problemen (bv. financiële problemen), persoonsgebonden problemen (bv. alleenstaande mannelijke landbouwers die onvoldoende in staat blijken om alleen een bedrijf en huishouding te runnen), gezinsgebonden problemen (bv. opvolging, generatiespanningen, ontbreken van een toekomstperspectief voor het bedrijf enz.), omgevingsgebonden problemen (bv. klachten

¹¹ Hautekeur G. (2011), *Armoede en sociale uitsluiting op het platteland: resultaten van verkenning*. Samenlevingsopbouw Vlaanderen.

¹² *Manifest plattelandsgemeenten* van VVSG (2010).

¹³ Lambrecht J. & Beens E. (2004), *De wil is er. Maar waar is de weg? Armoede bij zelfstandige ondernemers*. CERA. Geciteerd in 'Onderbescherming Zuid-Oost Vlaanderen'.

¹⁴ Stevens, J. & Michiels, M. (red.) (2007), *Agrariërs in beeld. Resultaten van een project 'Op eigen kracht van boerenbestaan naar ander bestaan'*. Geciteerd in 'Onderbescherming Zuid-Oost Vlaanderen'.

van buren in verband met stankoverlast) en maatschappijgebonden problemen (bv. spanningen tussen landbouwers en niet-landbouwers over dierenwelzijn, ecologie enz.).

Ondanks deze veelheid aan problemen, geven tal van maatschappelijk werkers van OCMW's in rurale en semirurale gebieden aan dat ze nog nooit geconfronteerd werden met hulpvragen van landbouwers: aankloppen bij hulpverleningsinstanties behoort duidelijk niet tot de landbouwcultuur.

1.3.1.3. Eenpersoonshuishoudens en grote gezinnen

Zowel eenpersoonshuishoudens als grote gezinnen (zes personen en meer) lopen een significant groter risico op onderbescherming dan andere gezinssamenstellingen. Omgekeerd zijn huishoudens met vier personen significant ondervertegenwoordigd.¹⁵

Onder grote gezinnen stellen we (wanneer we onderbescherming in ruimere zin interpreteren) een oververtegenwoordiging vast van gezinnen van allochtone origine. Deze zijn op hun beurt oververtegenwoordigd in (groot)stedelijke gebieden.

Onze systemen van sociale zekerheid en sociale bijstand blijken met andere woorden het best afgestemd op het gemiddelde gezin van twee ouders met twee kinderen.

1.3.2. Onderbescherming in ruimere zin

1.3.2.1. Gezinnen van Marokkaanse en/of Turkse origine

Wetenschappelijke gegevens over de mate van onderbescherming van gezinnen van allochtone origine zijn niet voorhanden. Maar alvast **in de algemene armoedestatistieken zijn deze zwaar oververtegenwoordigd**: terwijl 10% van de mensen in armoede van Belgische afkomst is, stijgt dit percentage tot liefst 55% (gezinnen van Marokkaanse origine) en 59% (gezinnen van Turkse origine).¹⁶

Gekleurde armoede betreft voornamelijk – zij het uiteraard niet uitsluitend – een stedelijk fenomeen.

1.3.2.2. Jongeren

Verschillende sectoren en organisaties wijzen op een groeiende groep probleemjongeren (onder meer, maar niet uitsluitend) op het platteland¹⁷. Het betreft jongeren die hun schoolopleiding niet hebben afgemaakt, zonder enig perspectief op tewerkstelling en die de nodige stabiliteit missen in hun leven. Eén van de gevolgen hiervan is het stijgend aantal gevallen van jongeren met drugsproblemen.

1.3.2.3. Multiprobleemgezinnen

Maatschappelijk werkers van OCMW's en andere welzijnswerkers wijzen ook op **een toename van de complexiteit van dossiers, de zogenaamde multiprobleemgezinnen**. Het gaat om een combinatie van psychosociale problemen, te laag inkomen, schulden, echtscheiding, opvoedingsproblemen met kinderen enz.

¹⁵ Uit het hoger vermeldde rapport *Leven (z)onder leefloon*.

¹⁶ OASes, Universiteit Antwerpen en CEDEM, Université de Liège (2007), *Armoede bij personen van buitenlandse afkomst. Rapport van een onderzoek over de relatie tussen migratie en armoede*. Acco.

¹⁷ Uit het hoger vermeldde rapport *Armoede en sociale uitsluiting op het platteland: resultaten van verkenning*.

In rurale en semirurale gebieden zijn diensten en organisaties voor bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, geestelijke gezondheidszorg, begeleid wonen enz. bovendien nauwelijks aanwezig.

1.4. Onderbescherming: een voorbeeld uit de alledaagse praktijk¹⁸

Tot het werkgebied van het Sociaal Verhuurkantoor (SVK) Land van Loon horen Sint-Truiden, Heers, Borgloon, Alken en Tongeren. Die laatste gemeente is evenwel niet aangesloten bij het SVK. Het Land van Loon huurt woningen van de eigenaars en verhuurt die dan door aan mensen die in aanmerking komen. Kandidaat-huurders moeten aan een aantal voorwaarden voldoen: het gaat om mensen met een beperkt inkomen (leefloon, vervangingsinkomen, ...), mensen waarvan de huidige huurprijs hoger is dan 35% van hun inkomen, mensen die dakloos zijn of waarvan de opzeg van de huur minder dan 3 maanden bedraagt. Het Land van Loon baseert zich op de prioriteitenlijst en op de administratieve voorwaarden die gelden voor alle SVK's. Zo moet men belastingbrief van de voorbije jaar kunnen voorleggen, alsook de nodige attesten.

De kandidaten voor het SVK worden meestal doorverwezen door het OCMW of andere instanties. Het gaat om maatschappelijk kwetsbare groepen, met name mensen die een uitkering krijgen van het OCMW, die leven van een vervangingsinkomen zoals een werkloosheidsuitkering of een ziekte en invaliditeitsverzekering (met grote medische kosten). Tot de doelgroep horen ook vreemdelingen uit het asielcentrum in Sint-Truiden, die na hun regularisatie in aanmerking komen voor een leefloon van het OCMW. Verder is er een toename van mensen die uit de echt gescheiden zijn, vooral vrouwen die alleenstaan met kinderen. Onder de kandidaten ook almaar meer mensen met psychische of psychiatrische problemen (nadat ze ontslagen zijn uit een instelling).

Die mensen maken meestal geen schijn van kans op de privé huurmarkt als ze aan het vastgoedkantoor hun loonfiche moeten voorleggen. Bovendien zijn de huurprijzen meestal onbetaalbaar, in Zuid-Limburg betaalt men voor een woning al vlug 600 tot 800 € per maand. Bij het SVK betalen huurders maximum €485, eventueel verhoogd met een bedrag per bijkomende slaapkamer voor grote gezinnen. De huurprijs wordt eventueel verminderd met de huursubsidie waarop men recht heeft.

Om de toegang tot het SVK te verhogen, houdt het SVK twee keer per maand een zitdag in het OCMW van de gemeenten die zijn aangesloten bij het Land van Loon. Uitzonderlijk brengt het SVK een huisbezoek bij mensen die zich nauwelijks kunnen verplaatsen.

Toch is er duidelijk sprake van onderbescherming. Ongeveer één derde van de kandidaten die in principe recht zou hebben op een huurwoning, raken nooit ingeschreven bij het SVK. Men is niet in staat om de nodige documenten in orde te brengen. De administratieve rompslomp is te omslachtig, maar het SVK kan door een personeelstekort (een halftijdse kracht op het SVK om de inschrijvingen te verzorgen) het niet voor hen doen. Als de vereiste documenten zijn ingeleverd, kan het SVK wel nog aanvullende informatie inwinnen. Maar de wet op de privacy maakt dat de mensen zelf de belastingaangifte of inkomensattesten moeten aanvragen. Om hun recht op privacy te beschermen kan het SVK dus niet in hun plaats treden. In het verleden is al herhaaldelijk gewezen op de noodzaak

¹⁸ Uit het hoger vermeldde rapport *Armoede en sociale uitsluiting op het platteland: resultaten van verkenning*.

van een administratieve vereenvoudiging en de betere afstemming van de administraties, en de automatische toekenning van een aantal voorzieningen.

2. Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming

Proactief handelen kan onderscheiden worden van responsief en actief handelen¹⁹:

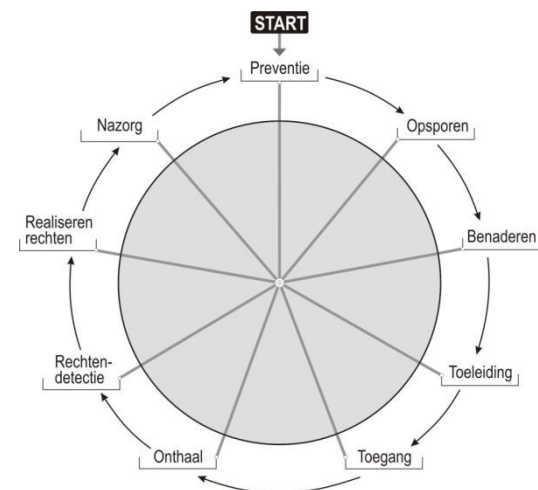
- **Responsief handelen:** overheidsdiensten geven uitsluitend antwoord op concrete vragen van burgers die hiertoe het initiatief nemen.
- **Actief handelen:** burgers krijgen meerdere alternatieve aangeboden als antwoord op hun vragen. Vanuit een integrale benadering worden zij bovendien actief geïnformeerd over hun mogelijke rechten en over de handelingen die zij moeten verrichten om aanspraak te kunnen maken op één of meerdere 'producten' (voordelen of tegemoetkomingen). Het initiatief komt evenwel nog steeds van de burger.
- **Proactief handelen** is 'een vorm van dienstverlening waarbij de overheid op eigen initiatief een dienstverleningsproces richting de klant opstart op basis van reeds bekende informatie bij de overheid zelf.' In tegenstelling tot de twee voorgaande handelingswijzen is de initiatiefnemer hier de overheid.

In de context van OCMW's kan proactieve dienstverlening gedefinieerd worden als 'alle acties van een OCMW – al dan niet in samenwerking met andere actoren – die kunnen bijdragen tot het verminderen en voorkomen van situaties van onderbescherming'.

Deze figuur – de zogenaamde **rechtencirkel** – stelt de verschillende fases in een dienstverleningsproces visueel voor. Het centraal probleem is dat er te weinig wordt ingezet op preventie en op het opsporen en benaderen van potentiële rechthebbenden.

De uitdaging is om op deze fases in te zetten en op die manier te komen tot een meer proactieve dienstverlening. De rechtencirkel kan daarbij dienst doen als een reflectie-instrument waaraan de kwaliteit van de eigen dienstverlening op permanente wijze kan afgetoetst worden.

We beschrijven hieronder een aantal randvoorwaarden en instrumenten van proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming.



¹⁹ Uit het hoger vermeldde rapport *Onderbescherming Zuid-Oost Vlaanderen*, mee gebaseerd op Hak A., Piepers H. & Van Putten B. (2001), *Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn*. Programmabureau Overheidsloket 2000.

2.1. Proactieve dienstverlening vergt (tijd voor) kwalitatieve dienstverlening

Of een traject maatschappelijke dienstverlening succesvol verloopt, hangt af van de kwaliteit van dit traject en – daarmee samenhangend – van de beschikbare tijd die een maatschappelijk werker aan een traject kan besteden.

De praktijkervaring leert ons dat de werklast voor maatschappelijk werkers van OCMW's niet hoger mag liggen dan 60 actieve dossiers.²⁰ Dat geeft maatschappelijk werkers de ruimte om met elk van hun (huidige en ex-)cliënten voldoende kwalitatieve contacten te hebben (waarbij enerzijds uitvoerig wordt onderzocht op welke toelages, premies, tegemoetkomingen en andere hulp de cliënt nood aan heeft en recht op heeft en waarbij er anderzijds wordt over gewaakt dat deze rechten ook effectief worden gerealiseerd). Deze norm van maximaal 60 actieve dossiers per maatschappelijk werker vormt een belangrijke voorwaarde om onderstaande voorstellen te realiseren en om meer tijd te hebben om proactief te handelen.

2.1.1. Automatische toekenning van rechten

Een automatische toekenning van rechten zou een verstrekkende vorm van proactieve dienstverlening betekenen. Daartoe moeten enerzijds de mogelijkheden van de **Kruispuntdatabank** (RSZ) geoptimaliseerd worden: een koppeling van deze data aan de data van FOD Financiën zou in beeld brengen wie er recht heeft op premies en uitkeringen in kwestie. Anderzijds moeten evenwichtige oplossingen geformuleerd worden opdat de **privacywetgeving** niet zou verhinderen dat rechten automatisch toegekend worden.

2.1.2. Doorgedreven informatieverstopping over sociale rechten

Ook het automatisch informeren van potentiële gerechtigden over voordelen en tegemoetkomingen waar zij recht op hebben, is een vorm van proactief handelen. Maatschappelijk werkers van OCMW's en andere maatschappelijke dienstverleners hebben hiertoe een uitstekend basisinstrument ter beschikking waarvan zij standaard gebruik kunnen maken: **de rechtenverkenner** (www.rechtenverkenner.be). Dit online instrument biedt een overzicht van sociale rechten (premies en andere voordelen op het vlak van onderwijs, arbeid, wonen, energie enz.) voor kwetsbare groepen (ouderen, werkzoekenden, mensen met een laag inkomen enz.) die worden toegekend door de verschillende bestuursniveaus in ons land (federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal).

Maatschappelijk werkers van OCMW's dienen de rechtenverkenner, via het persoonlijk profiel van de cliënt, te doorzoeken bij elke intake en daarna op periodieke basis. Een **goede checklist en permanente vorming omtrent intakegesprekken** zijn daartoe onontbeerlijk.²¹

De rechtenverkenner **dient ook beter bekend gemaakt te worden** bij organisaties die zich richten tot maatschappelijk kwetsbare groepen.

²⁰ Situaties op het terrein waarbij de werklast oploopt tot het dubbele van dit aantal zijn legio. De onderfinanciering van OCMW's dient ernstig onderzocht te worden en dient het voorwerp te vormen van een oplossingsgericht akkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de lokale besturen.

²¹ Een goede praktijk omtrent het actief gebruik van de rechtenverkenner is o.m. te vinden bij het OCMW van Oudenaarde.

En tot slot: op het terrein groeit de nood aan een **normenkader omtrent aanvullende steun** zoals die wordt toegekend door OCMW's. Ligt hier een – door de Vlaamse en/of federale overheid ondersteunde – gezamenlijke opdracht weggelegd voor de VVSG, een aantal koepelorganisaties uit de welzijnssector en de academische wereld?

2.1.3. Nazorg

Nazorg is een proactieve maatregel gericht op het opsporen, contacteren en verder helpen van ex-cliënten bij wie zich (op)nieuw vragen of moeilijkheden voordoen. Hierdoor wordt de escalatie tot complexe of vergaande probleemsituaties vooraleer de ex-cliënt zelf contact opneemt, tegengegaan. In dit opzicht is nazorg **een vorm van preventie**.

Als één van de overkoepelende acties in **het project 'Onderbescherming in Zuid-Oost Vlaanderen – proactief handelen vanuit landelijke OCMW's van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen** loopt de actie 'nazorg' in elk van de vijf deelnemende OCMW's (Oudenaarde, Geraardsbergen, Zwalm, Herzele en Zottegem). De geleverde inspanningen (in totaal werden 100 ex-cliënten opgezocht) in de testfase van de actie leverden meervoudig positieve resultaten op: concreet betreft het enerzijds een veel vroegere detectie van hulpvragen en problemen en/of versterkende effecten bij de bereikte ex-cliënten en anderzijds een positieve bijdrage aan het imago van het OCMW en zijn medewerkers. Tegelijkertijd geven vaststellingen omtrent verschillen in resultaten in combinatie met verschillen in concrete werkwijze tussen de OCMW's de nood aan een meer uniforme aanpak aan.

2.2. Outreachend handelen: bruggen slaan tussen OCMW's en onderbeschermden

De stap naar een OCMW is dikwijls zeer groot. Daardoor blijven mensen te lang met problemen zitten en worden deze enkel groter. **Bij outreachend handelen staat het actief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig uitputten centraal. Om dit waar te kunnen maken, dienen OCMW's netwerken uit te bouwen met diverse mensen en sleutelorganisaties.** Langs deze netwerken kunnen OCMW's informatie verspreiden over hun dienstverlening en kunnen ze (individuele en structurele) signalen opvangen van potentiële rechthebbenden.

Deze netwerken kunnen bestaan uit vrijwilligers en/of formele organisaties. Op het terrein wordt al geruime tijd – en met succes – vorm gegeven aan dergelijke netwerken: een structurele inbedding van deze methodiek in het Vlaamse beleidskader dringt zich daarom op.

We beschrijven hieronder – zonder evenwel volledigheid na te streven – een aantal van deze met succes beproefde methodieken:

2.2.1. Zorgnetwerk

Zorgnetwerken – een concept dat op het platteland vanaf 2002 groeide in de schoot van **Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen** – zijn in essentie een soort van 'mobiele sociale huizen'. Op het platteland vormen zorgnetwerken de schakel om kwetsbare groepen met de nodige kwaliteit, voldoende comfort en zelfredzaam in hun vertrouwde woning en woonomgeving te laten leven.

In de praktijk is een werkmodel ontwikkeld dat met een relatief kleine investering opmerkelijke resultaten boekt. Het model stoelt op samenwerking tussen lokale besturen, reguliere woon-, zorg- en welzijnsdiensten, vrijwilligers en lokale actoren in de betreffende dorpen.

Zorgnetwerken beschikken over een aantal troeven die hen uniek maken ten opzichte van de reeds bestaande diensten:

- Zorgnetwerken zoeken actief de kwetsbare doelgroepen op. Ook mensen die de weg niet weten te vinden of hun vraag niet durven te stellen, worden via de verschillende lokale netwerken opgespoord.
- De netwerkcoördinator slaat bovendien een brug tussen die diverse netwerken en zoekt afstemming tussen hen, zodat er effectief een netwerk van zorg rond de doelgroep kan uitgebouwd worden.
- Zorgnetwerken vullen tot slot ook leemtes in: ze verschaffen informatie op maat en werken proactief; ze voeren kleine zorgtaken uit met vrijwilligers; ze versterken sociale contacten.

Het concept zorgnetwerken is op het platteland ontwikkeld en is gegroeid van onderuit, vanuit noden en behoeften die op het terrein voelbaar waren en waar de bestaande regelgeving niet op kon inspelen. Het model zelf wordt telkens lokaal ingevuld, op basis van de lokale context. Ook in buitengebieden van steden kan het model toegepast worden, afhankelijk van de lokale situatie. Dat levert dus een grote verscheidenheid aan praktijken op, met eenzelfde achterliggende problematiek en aanpak als gemene deler.

2.2.2. Erfbetredersnetwerk

Erfbetreders (veeartsen, ambtenaren, landbouworganisaties, leveranciers) zijn voor landbouwers vertrouwenspersonen. Deze erfbetreders kunnen ideale toeleiders zijn voor landbouwers naar het OCMW. Zij spelen onder meer in op onbekendheid van het aanbod van het OCMW bij landbouwers. Deze erfbetreders worden geïnformeerd over de werking van het OCMW en gemotiveerd om mensen tot te leiden naar het OCMW.

Sociale landbouw- en zelfstandigenorganisaties zoals vzw Efreem, vzw Boeren op een Kruispunt en vzw De Tussenstap kunnen belangrijke partners zijn.

2.2.3. Scharniernetwerken

Op verschillende scharniermomenten heeft een persoon meer kans om in onderbescherming terecht te komen: denk maar aan echtscheiding, sterfgeval, werkloosheid, afsluiting van nutsvoorzieningen als water, gas en/of elektriciteit enz. Verschillende instellingen –zoals vakbonden VDAB en RVA, mutualiteiten, ambtenaren, rechtbanken, de Lokale Adviescommissie (LAC) enz. – zijn hiervan op de hoogte. Door de uitbouw van een scharniernetwerk kan het OCMW's de contacten met deze instellingen optimaliseren. Zij zijn immers vaak de eersten die op de hoogte zijn van personen in onderbescherming. En kunnen daardoor een belangrijke schakel zijn in de toeleiding van deze personen naar het OCMW.

2.2.4. ModeM

ModeM is een laagdrempelige hulpverleningsdienst, een soort 'tussendienst' tussen kansarme hulpvragers (veelal kampend met een meervoudige problematiek) en de reguliere diensten, die uit een project van **Samenlevingsopbouw Antwerpen stad** (in samenwerking met het CAW Metropool)

is gegroeid. Vanuit deze tussendienst tracht men de (wederzijdse) drempels te verkleinen zodat de toegankelijkheid van de hulpverlening stijgt. ModeM gaat hierbij verder dan het louter informeren of doorverwijzen van de hulpvrager naar de juiste dienst. ModeM blijft immers de constante binnen het hulpverleningstraject en biedt een integrale aanpak van de multiproblemsituatie van de hulpvrager.

2.2.5. TupperCare

Samenlevingsopbouw Gent vroeg aan diverse maatschappelijk kwetsbare individuen (Turkse vrouwen, langdurig werklozen, laaggeschoolden enz.) om als gastheer of -vrouw een aantal mensen (buren, familie, vrienden) uit te nodigen voor een zogenaamde TupperCare sessie.

Tijdens deze sessie wordt actief aan de slag gegaan met het online instrument rechtenverkenner (www.rechtenverkenner.be) : er wordt op laagdrempelige wijze algemene informatie gegeven over premies, voordelen en tegemoetkomingen, vervolgens gaan de deelnemers zelf op zoek naar rechten die aansluiten bij hun eigen profiel.

Na afloop van de sessies werden structurele drempels in kaart gebracht en gesignaleerd aan de diverse overheden. Momenteel plant Samenlevingsopbouw Gent een opvolgingstraject waarbij zal onderzocht worden of de deelnemers hun rechten effectief hebben benut en welke drempels zij hierbij ervaren.

2.2.6. Brugfiguren

Ook individuele vrijwilligers kunnen – daarin weliswaar veelal ondersteund door een organisatie – een brug vormen tussen OCMW's en personen met hulpnoden en op die manier mee de strijd aanbinden tegen onderbescherming.

Zo zijn er projecten waarbij sleutelfiguren (postbode, wijkagent, huisdokter enz.) worden ingeschakeld om onderbescherming en verborgen armoede te signaleren aan OCMW's, wordt door **RIMO Limburg** in Hees geëxperimenteerd met de methodiek van dorpsconciërges, worden in Oostende studenten door vzw De Katrol ingeschakeld voor huistaakbegeleiding bij maatschappelijk kwetsbare gezinnen enz.

2.3. Geïntegreerde basisvoorzieningen: lokale ankerplaatsen in de strijd tegen onderbescherming

Naast een kwalitatieve dienstverlening en aandacht voor diverse vormen van outreachend handelen, vergt proactieve dienstverlening – zowel in landelijke als stedelijke context – de aanwezigheid van lokale ankerplaatsen in de strijd tegen onderbescherming: we noemen deze geïntegreerde basisvoorzieningen.

2.3.1. Geïntegreerde basisvoorziening: definitie en kwaliteitscriteria

Een geïntegreerde basisvoorziening realiseert een samenwerkingsverband tussen verschillende basiswerkingen. Dit samenwerkingsverband realiseert een samenhangend en toegankelijk basisaanbod en is gericht op de participatie en integratie van maatschappelijk kwetsbare groepen.

Een geïntegreerde basisvoorziening bestaat met andere woorden uit een samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven. Diverse maatschappelijk kwetsbare groepen worden er

aangesproken en kunnen er op informele wijze samenkomen in een ondersteunende omgeving. De basiswerking speelt in op de directe noden en behoeften van deze doelgroepen.

Een inspirerend model voor de vormgeving van een geïntegreerde basisvoorziening is de basisschakelmethodiek. De belangrijkste functies van deze methodiek zijn:

2.3.1.1. Werken aan de basis

- Een laagdrempelige en toegankelijke werking: fysieke en mentale bereikbaarheid van de hulpverlening vormt een centraal aandachtspunt.
- Rechtstreeks contact met de doelgroep.
- Groeiprocessen op maat van de betrokkenen.
- Het werken in combinatie van individuele ondersteuning en groepswerk.

2.3.1.2. Schakelen op micro-, meso- en macroniveau

- Verbinding maken met zichzelf: zich goed in zijn/haar vel voelen.
- Verbinding maken met andere mensen: de uitbouw van een sociaal netwerk met familie, vrienden, kennissen en anderen.
- Verbinding maken met diensten en voorzieningen: zicht hebben op wat er allemaal bestaat in de maatschappij en waar je terecht kan met vragen en noden.

Verbinding maken met de maatschappij: zich een volwaardige burger voelen, die op een gelijke manier een 'plek' krijgt, beluisterd wordt en deel kan nemen aan het maatschappelijke leven.

2.3.1.3. Multi-aspectueel werken

Het is noodzakelijk om te werken rond de verschillende levensdomeinen: werk, gezin, gezondheid, wonen, cultuur en vrije tijd, maatschappelijke dienstverlening, onderwijs, inkomen enz.

2.3.1.4. Multifunctioneel aanbod en ruimte voor opbouwwerk

Er wordt gewerkt rond vijf functies die op een geïntegreerde manier in werking worden gezet. Dit is nodig om multi-aspectueel te kunnen werken en om een veelzijdige aanpak mogelijk te maken. Deze vijf functies zijn:

- Ontmoeting.
- 'Vrije tijd' maken.
- Vorming.
- Nuldelijns hulpverlening.
- Belangenbehartiging.

Wat die belangenbehartiging betreft, is het belangrijk is dat geïntegreerde basisvoorzieningen niet enkel proactief ingrijpen op individuele probleemsituaties en onderbescherming van personen en gezinnen. Er dient ook ruimte gecreëerd te worden voor de methodiek van het opbouwwerk door in voortdurende samenspraak met maatschappelijk kwetsbare groepen te focussen op participatief tot stand gekomen beleidsvoorstellen als antwoord op collectief ervaren problemen.

2.3.2. Geïntegreerde basisvoorzieningen in het bestuurlijke landschap

Een geïntegreerde basisvoorziening vormt een uitstekende ankerplaats vormen van waaruit samenwerking tussen Centra voor Algemeen Welzijnswerk, verenigingen waar armen het woord nemen, regionale instituten voor Samenlevingsopbouw en andere partners concreet kan

vormgegeven worden.

Een dergelijke geïntegreerde basisvoorziening kan – zolang bovenstaande vier belangrijkste functies van de basisschakelmethodiek maar worden gerealiseerd – **verschillende verschijningsvormen aannemen**: buurthuizen, dorpshuizen, verenigingen waar armen het woord nemen, sociale restaurants en/of sociale kruideniers, inloopcentra, wijkgezondheidscentra enz. **Zeker niet elke geïntegreerde basisvoorziening behoeft met andere woorden een nieuwe fysieke architectuur**: het betreft een doorgedreven samenwerkingsmodel dat bij voorkeur (en uiteraard voor zover deze aanwezig zijn) wordt geënt op bestaande voorzieningen. **Een projectmatige en later structurele ondersteuning door de Vlaamse, provinciale en/of gemeentelijke overheid voor de coördinatie van een geïntegreerde basisvoorziening zal in vele gevallen volstaan.**

Het spreekt voor zich dat er goede contacten, samenwerking zijn tussen de geïntegreerde basisvoorziening en het OCMW. **De vraag is echter of het OCMW daarom moet deel uitmaken van de geïntegreerde basisvoorziening.** Bekeken door de bril van een geïntegreerd dienstverleningsaanbod zouden we hier *ja* kunnen op antwoorden. Maar bekeken door de bril van de controlefunctie die een OCMW ook heeft (denk bijvoorbeeld in het kader van activering) zouden we hier eerder *neen* op antwoorden: de aanwezigheid van het OCMW zou immers de drempel van de geïntegreerde basisvoorziening in aanzienlijke mate kunnen verhogen, wat uiteraard niet de bedoeling is.²²

2.3.3. Goede (semi-)rurale praktijk: de Limburgse dorpsrestaurants als fundament voor geïntegreerde basisvoorzieningen

Een aantal maatschappelijke tendensen draagt ertoe bij dat bepaalde groepen in rurale en semirurale gebieden in een kwetsbare positie terecht komt. Afbrokkeling van het voorzieningenniveau, schaalvergroting, centralisatie van dienstverlening, vergrijzing het verzwakken van sociale netwerken, vervoersarmoede ... vormen er grote uitdagingen.

Voorals hulpbehoevenden, ouderen, mensen in armoede en alleenstaanden die niet of weinig kunnen rekenen op een sociaal netwerk en zelf niet de weg naar de juiste diensten weten te vinden, dreigen door de mazen van het dienstverleningsnet te glippen. De bij uitstek laagdrempelige Limburgse dorpsrestaurants proberen hieraan tegemoet te komen. En dat reeds sinds 2002 (met de gemeente Bilzen als bakermat) en met steeds groeiend succes.

Eén keer per week worden op strategisch gekozen plekken in kleinere Limburgse (deel)gemeenten de tafels gedekt voor een gezellige en goedkope middag samen eten. De laagdrempelige aanpak slaat aan: moeilijk bereikbaar groepen (zoals vereenzamende senioren) vinden vlot de weg naar de dorpsrestaurants. Zo worden meerdere vliegen in één klap geslagen: mensen krijgen een gezonde en betaalbare maaltijd aangeboden, dorpsrestaurants versterken de dorpsgemeenschap en de onderlinge solidariteit en hulpbereidheid, mensen worden er beter en anders geïnformeerd over allerhande sociale voorzieningen enz.

Meer en meer doen dorpsrestaurants ook dienst als kapstok voor andere vormen van proactieve

²² Deze pro- en contra-argumenten kunnen meegenomen worden in de discussie wanneer geïntegreerde basisvoorzieningen lokaal worden vormgegeven.

dienstverlening: de seniorenconsulent die langskomt en actief op mensen toe stapt, een maatschappelijk werker van een OCMW die (potentiële) cliënten in een andere context opzoekt en ontmoet, zorgnetwerken die geënt worden op dorpsrestaurants enz. De laagdrempelige dorpsrestaurants hebben dan ook het potentieel om (mee) dienst te doen als fundament voor geïntegreerde basisvoorzieningen in en buiten Limburg.

2.3.4. Goede (klein)stedelijke praktijk: Ontmoetingshuis De Mozaort in Lokeren
Ontmoetingshuis De Mozaort²³ in Lokeren is een warm onthaalpunt met een divers aanbod van ontmoeting, vorming, hulpverlening en dialoog. Uit een bevraging bleek dat het Lokers aanbod van dienstverlening, ondersteuning en vrije tijd te beperkt is of onvoldoende bekend. De Mozaort wil hierop een antwoord bieden.

Verschillende organisaties en diensten maken binnen Ontmoetingshuis De Mozaort samen een geïntegreerde basisvoorziening uit:

- *Twee dagen per week is het onthaalpunt van CAW Waasland open voor bezoekers met vragen, voor bemiddeling, financiële of administratieve hulp, korte begeleidingen en crisishulpverlening.*
- *Het door Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen wekelijks georganiseerde ontbijt vormt een vast ankerpunt, waarbij de bezoekers kennis kunnen maken met het aanbod van het ontmoetingshuis. Aansluitend vindt er telkens een activiteit plaats : een kookles, een informatievergadering over goedkoop en gezond winkelen, de voorstelling van het aanbod van Leerpunt, een bezoekersvergadering,... Tegen de middag wordt er stevast afgerond met een lekkere kom verse soep.*
- *Welzijnsschakel Horizon ondersteunt kinderen en ouders op het vlak van school en vrije tijd. Zij organiseren o.a. huistaakbegeleiding en een betaalbaar activiteitenaanbod.*
- *Samen met Centrum voor Opvoedingsondersteuning De Keerkring uit Sint-Niklaas wordt in De Mozaort een dienst opgericht waar ouders met opvoedingsvragen terecht kunnen.*
- *Tijdens Babbelonië komen Nederlandstalige en anderstalige vrouwen samen en praten ze in groepjes. De gesprekken gaan over alledaagse dingen : kinderen en ouderen, feesten, ziekte en gezondheid, werk,... Ze trekken er ook regelmatig op uit.*
- *Niet iedereen beschikt over de middelen en mogelijkheden om een computer en internet te gebruiken. In de openbare computerruimte van de Mozaort staan er 6 computers ter beschikking voor de Lokeraars. Bezoekers kunnen er terecht voor een aanbod bestaande uit open ateliers, cursussen, begeleidings- en vormingsmomenten. Deze activiteiten worden gekoppeld aan het overige aanbod.*

Naast een beperkte professionele inzet draait De Mozaort op de inzet van vrijwilligers. Enthousiaste Lokeraars staan mee in voor het bestuur, de programmatie, het activiteitenaanbod,... De Mozaort ondersteunt deze vrijwilligers. Dit aanbod moet mensen sterker en mondiger maken. De bezoekers van De Mozaort moeten kunnen zeggen wat er leeft in Lokeren. De Mozaort ondersteunt hen door samen oplossingsvoorstellen te formuleren: oplossingsvoorstellen voor zowel een verbeterde

²³ Een 'mozaort' is een meikever en werd n.a.v. de heruitgave van het 'Woordenboek van het Lokers Dialect' verkozen tot mooiste Lokers dialectwoord. Een 'mozaort' staat symbool voor de verbondenheid tussen ouders en kind, onbezorgde kinderjaren en tijd. In de berbercultuur staat de meikever voor beweging, machtsoverdracht en geluk.

werking van Ontmoetingshuis De Mozaort als voor een sterk Lokers sociaal beleid.

2.3.5. Goede (groot)stedelijke praktijk: geïntegreerde wijkcentra in Brussel

In Brussel wordt al enige jaren met succes geëxperimenteerd met het model van geïntegreerde wijkcentra.²⁴ Deze hebben zeker niet het monopolie op het werken in kwetsbare wijken, op het ter beschikking stellen van ontmoetings- en animatieruimtes of op het werken vanuit een aantal deelwerkingen. Het is echter de combinatie van deze drie elementen waaraan het concept zijn specificiteit ontleent:

2.3.5.1. Een geïntegreerd wijkcentrum werkt in, maar vooral voor en met de wijk

- Het richt zijn focus op de wijk. Een essentieel onderdeel van zijn takenpakket behelst de verbetering van de woon- en leefomgeving van wijkbewoners en het bevorderen van hun integratie in het wijkgebeuren. Het individueel probleemoplossend werken en het in groep streven naar oplossingen voor structurele problemen die zich in de wijk aandienen vormen twee belangrijke methodische werkprincipes van geïntegreerde wijkcentra.
- Het vertrekt en werkt vanuit een gedegen kennis van de sociale kaart van een wijk. Het beschikt over een geactualiseerde wijkfiche, heeft kennis van de sterktes en zwaktes van zijn territorium en kan de evolutie van dat territorium plaatsen in de context van (groot)stedelijke evoluties.
- Het is actief in wijken waar fysieke en sociale leefbaarheid te wensen overlaat en/of waarbinnen sociale menging een zo opwaartse druk veroorzaakt dat sociale wijkontwikkeling in het gedrang komt. Het bevorderen van sociale wijkontwikkeling is dan ook één van de kerndoelstellingen van geïntegreerde wijkcentra. In dat opzicht vormen ze een belangrijke schakel in een armoedebestrijdingbeleid.
- Het richt zich in een wijk op een verscheiden doelpubliek i.f.v. sociale cohesie. Gerichtheid op een specifiek publiek vanuit een van de deelwerkingen wordt hiermee niet uitgesloten.
- Een geïntegreerd wijkcentrum legt de nadruk op gebruikersbetrokkenheid en vrijwilligerswerking. Gebruikersparticipatie is een belangrijk aandachtspunt en is onderdeel van het empowerment van de burger in zijn woon- en leefsituatie.

2.3.5.2. Infrastructuur op maat van de wijk

- Een geïntegreerd wijkcentrum is fysiek verankerd in de wijk vanuit een toegankelijke en open infrastructuur die fungeert als plaats waar mensen met diverse socio-economische en culturele achtergronden mekaar ontmoeten, informatie en hulp aangereikt krijgen en waar ze zich kunnen inschakelen in diverse activiteiten.
- Het uiteenlopende aanbod dat zich in en om dit centrum organiseert vormt dan weer het startpunt voor het op gang brengen van nieuwe dynamiek in de wijk.

2.3.5.3. Een geïntegreerd wijkcentrum werkt integraal en geïntegreerd

- Het getuigt van een integrale aanpak voor zover het in samenhang inspeelt op diverse noden en behoeften van het doelpubliek en dit op uiteenlopende levensterreinen.
- Het werkt geïntegreerd, voor zover dit betekent:
 - Een divers en op elkaar afgestemd pakket van deelwerkingen.
 - Deelwerkingen die ieder vanuit hun eigenheid maar binnen het kader van een

²⁴ Concreet gaat het om vzw Buurtwerk Bonnevie in Sint-Jans-Molenbeek, vzw Buurtwerk Chambéry in Etterbeek, vzw De Buurtwinkel in de Anneessenswijk en vzw Wijkpartenariaat in de Schaarbeekse Brabantwijk.

overkoepelende missie en visie en gezamenlijk gedeelde doelstellingen werken

- *Een doelbewuste en sterke coördinatie van de delen i.f.v. de doelstellingen van het geheel.*
- *Interne netwerking gekoppeld aan samenwerking met externe partners: inbedding in wijkoverlegstructuren en signaalfunctie naar lokale en andere beleidsinstanties.*

2.3.5.4. Meerwaarde van geïntegreerde wijkcentra is onloochenbaar

- *Geïntegreerde wijkcentra brengen een wijkdynamiek op gang:*
 - *Als ankerpunt in een wijk creëren ze houvast voor mensen in moeilijkheden.*
 - *Ze stimuleren ontmoeting tussen diverse doelgroepen en bevorderen solidariteit en begrip.*
 - *Ze zijn broedplaatsen voor nieuwe initiatieven.*
- *Geïntegreerde wijkcentra bevorderen empowerment: ze reiken maatschappelijk kwetsbare wijkbewoners kansen aan om zich in de werkingen in te schakelen.*
- *Geïntegreerde wijkcentra zorgen voor expertiseopbouw:*
 - *Sterk verankerde wijkcentra zijn een bron van informatie over de wijk.*
 - *Expertise faciliteert het omgaan met problemen en stimuleert innoverende acties.*
- *Geïntegreerde wijkcentra versterken elk van de deelwerkingen: wijkgebondenheid versterkt immers de draagkracht van deelwerkingen en laat toe snel in te spelen op een evoluerende dynamiek.*
- *Geïntegreerde wijkcentra verhogen de efficiëntie en effectiviteit:*
 - *Samenwerking laat toe kosten te besparen en toch meer kwaliteit en resultaten te behalen.*
 - *Er zijn meer kansen tot taakverdeling en specialisatie.*
 - *De dienst- en hulpverlening is herkenbaarder en coherenter.*
 - *Het publieksbereik is groter.*
 - *Overlappingsen kunnen vermeden worden en hiaten gevuld.*
 - *Mogelijkheden tot uitwisseling van expertise kunnen vergroot worden.*
- *Geïntegreerde wijkcentra bevorderen tot slot de Nederlandstalige basisverankering in Brussel:*
 - *Door infrastructuurvoorzieningen en -beheer en de mogelijkheden tot overhead en overkoepelende werking kan de Nederlandstalige basisverankering van dienstverlening in achtergestelde wijken worden behouden en verruimd.*
 - *Geïntegreerde wijkcentra vergemakkelijken de toegang van anderstaligen tot (de voorzieningen van) de Vlaamse Gemeenschap.*

3. De rode draad: het belang van doelgroep participatie²⁵

Cliënten van maatschappelijke dienstverlening dienen niet alleen als cliënten, maar ook als burgers benaderd te worden. Het OCMW moet zijn cliëntenburgers betrekken bij het beheer van de hulpverlening. **Een meer participatieve beleidsvoering dringt zich op: het vormt een hoeksteen van een meer proactieve vorm van maatschappelijke dienstverlening.** Bovendien leidt een participatief beleid tot betere besluitvorming (behoorlijk bestuur) en is het democratischer.

Participatie is op individueel en beleidsmatig niveau essentieel bij de realisatie van een menswaardig bestaan. Het nieuwe OCMW-decreet beschrijft, weliswaar zonder dwingend karakter, enkele instrumenten. Behoudens enkele uitzonderingen is de burger afwezig, als burger en als cliënt. De cliënt zou via de contractvorm van het hulpverleningstraject meer betrokken moeten zijn, maar dat loopt niet altijd goed. Bij de vormgeving van het lokaal sociaal beleid blijft de burger helemaal uit beeld door de geslotenheid van het systeem. We hebben geen globaal zicht op de samenstellingen van de OCMW-raad op het vlak van profiel van de raadsleden (beroepsgroepen, socio-economische achtergrond ...) Toch is het zeer relevant omdat zij de beslissing nemen over dossiers en het algemeen OCMW-beleid bepalen. De vraag stelt zich hoe je kunt inbreken in de raad. Neem het voorbeeld van Canada, daar wordt vrijwilligerswerk gestimuleerd en de vertegenwoordigers van die vrijwilligers, die geen politici zijn, worden in de OCMW-raad gecoöpteerd. Een vertegenwoordiger van de cliënten opnemen in de OCMW-raad is een andere mogelijkheid, maar het is niet de bedoeling om leefloners in dat statuut te houden.

Het nieuwe OCMW-decreet biedt ook mogelijkheden tot participatie. Het decreet **voorziet drie verplichtingen met betrekking tot inspraak en participatie:**

- De raad organiseert bij reglement een systeem van klachtenbehandeling en een ombudsfunctie.
- De raad neemt initiatieven om de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen te verhogen.
- Inwoners hebben het recht om voorstellen en vragen in te dienen.

Deze verplichtingen zijn niet helemaal nieuw. Zo zijn OCMW's ook nu al betrokken bij de inspraak in het lokaal sociaal beleid. Bovendien maakt het kwaliteitsdecreet een klachtenprocedure in een RVT of dienstencentrum al langer verplicht. Toch kan het nieuwe decreet bijkomende impulsen geven aan inspraak en participatie in een OCMW. De ervaring leert dat dergelijke verplichtingen in de praktijk meestal een lege doos blijken als hier geen bijkomende initiatieven worden genomen.

Het voordeel van deze wettelijke beschikkingen is dat ze een formeel kanaal creëren. Het nadeel is dat ze hoogdrempelig zijn en niet altijd haalbaar voor maatschappelijk kwetsbare groepen. **We dienen eveneens in te zetten op laagdrempelige participatie-initiatieven.** Om de participatie van de betrokkenen structureel verankeren moet er een combinatie van formele en laagdrempelige

²⁵ Basistekst van het samenwerkingsverband maatschappelijke dienstverlening van de sector Samenlevingsopbouw (9 maart 2010).

initiatieven gehanteerd worden²⁶. Die combinatie moet in een strategie passen die deze aanpak structureel inbedt in de werking van de OCMW's. Op die manier kan zowel op individueel als op beleidsmatig niveau een menswaardig bestaan verankerd worden.

Besluit

Tienduizenden burgers in ons land (over)leven in een permanente toestand van onderbescherming: ze benutten hun rechten op sociale hulp- en dienstverlening van het OCMW niet (volledig), laat staan dat ze hun sociale grondrechten (alle en/of volledig) realiseren.

Vanuit zijn praktijkervaring – en steunend op wetenschappelijk onderzoek ter zake – ontwikkelde de sector Samenlevingsopbouw een beleidsvisie op proactieve dienstverlening als antwoord op onderbescherming. De kernelementen van deze beleidsvisie:

- *Proactieve dienstverlening vergt een sterk kwalitatieve dienstverlening vanuit OCMW's. Daartoe dienen rechten automatisch toegekend worden en dient de dossierlast van maatschappelijk werkers van OCMW's beperkt te worden tot 60 actieve dossiers. Dat stelt hen in staat om kwalitatief aandacht te besteden aan alle fases van het dienstverleningsproces (gevisualiseerd door de rechtencirkel) en op continue basis gebruik te maken van de rechtenverkenner.*
- *Overheden dienen verder in te zetten op vormen van outreachend handelen, waarbij het actief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig uitputten centraal staat. Om dit waar te kunnen maken, dienen OCMW's netwerken uit te bouwen met diverse mensen en sleutelorganisaties. Langs deze netwerken kunnen OCMW's informatie verspreiden over hun dienstverlening en kunnen ze (individuele en structurele) signalen opvangen van potentiële rechthebbenden.*
- *Daarnaast vergt proactieve dienstverlening – zowel in landelijke als stedelijke context – de aanwezigheid van lokale ankerplaatsen in de strijd tegen onderbescherming. We noemen deze geïntegreerde basisvoorzieningen: een samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven waar diverse maatschappelijk kwetsbare groepen aangesproken worden en er op informele wijze kunnen samenkomen in een ondersteunende omgeving.*
- *Tot slot kan proactieve dienstverlening niet gerealiseerd worden zonder doorgedreven participatie van cliënten van maatschappelijke dienstverlening. Daartoe dient ingezet te worden op zowel formele als laagdrempelige participatie-initiatieven.*

Alleen indien de diverse overheden consequent kansen geven aan en inzetten op al deze kernelementen van proactieve dienstverlening, kan een afdoende oplossing geboden worden aan de

²⁶ Ook een extern perspectief mag daarbij niet over het hoofd gezien worden: participatie kan er vormgegeven worden vanuit een vrijere en veiligere context.

al even complexe als schrijvende problematiek van onderbescherming.

Meer informatie²⁷

Geert Marrin (beleidswoordvoerder sector Samenlevingsopbouw)
geert.marrin@samenlevingsopbouw.be – 0474/66.33.78

Chris Truyens (directeur Samenlevingsopbouw Vlaanderen)
chris.truyens@samenlevingsopbouw.be – 02/274.19.69

Steven Rommel (Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen)
steven.rommel@samenlevingsopbouw.be – 09/265.84.70

Nancy Van Landegem (Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen)
nancy.van.landegem@samenlevingsopbouw.be – 050/39.37.71

Ann-Sophie Hofman (Samenlevingsopbouw Gent)
ann-sophie.hofman@samenlevingsopbouw.be – 0477/79.91.33

Brecht Goussey (Riso Vlaams-Brabant)
brecht.gousse@risovlb.be – 016/46.85.12

Alain Storme (Samenlevingsopbouw Brussel)
alain.storme@samenlevingsopbouw.be – 02/203.34.24

Ludo Horemans (Samenlevingsopbouw Antwerpen stad)
ludo.horemans@samenlevingsopbouw.be – 0496/86.21.85

²⁷ Ook via de portaalsite www.samenlevingsopbouw.be vindt u allerhande info over de projecten en standpunten van de sector Samenlevingsopbouw.