

Sociale dienstverlening na de integratie van de OCMW in de gemeente: een historisch en actueel perspectief.

Maria Bouverne-De Bie

Met het decreet 'Lokaal bestuur' van 22 december 2017 werden de Vlaamse OCMW in verregaande mate geïntegreerd in de gemeentebesturen. Deze integratie moet, aldus de Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet 'efficiëntiewinsten toelaten door het laten samengaan van OCMW-en gemeentelijke administraties, maar ook leiden tot een grotere klantgerichtheid en laagdrempeligheid om de (sociale) dienstverlening toegankelijker te maken'. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid', dat op dezelfde datum door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd, moedigt de gemeentebesturen aan een sterk sociaal beleid te voeren.

Met deze decreten wordt afstand genomen van het 'OCMW-model' dat geïntroduceerd werd met de organieke wet op de OCMW van 8 juli 1976. In het OCMW-model wordt de sociale dienstverlening omschreven als een autonome opdracht, met name het verzekeren van het 'recht op maatschappelijke dienstverlening', 'waartoe de gemeenschap gehouden is', 'teneinde eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid'. De notie 'sociale dienstverlening' kreeg met de wet van 1976 een zeer ruime invulling, die sindsdien steeds verder verruimd werd. Deze ruime omschrijving maakt dat OCMW-beleid en gemeentelijk sociaal beleid elkaar nauw raken: de gemeentebesturen kunnen initiatieven van het OCMW ondersteunen, dan wel afremmen en/of overlappen. Het decreet 'Lokaal sociaal beleid' van 2004 introduceerde het 'Sociaal Huis', een éénloket-model van gemeente en OCMW. Tevens zette dit decreet in op de samenwerking van gemeente en OCMW met private actoren, via de opmaak van een lokaal sociaal beleidsplan. In dit licht kan de integratie van de OCMW in het lokale sociaal beleid gezien worden als een sluitstuk van zowel de nauwe verbinding van de OCMW met de gemeente, als van de ruime omschrijving van de notie 'sociale dienstverlening'.

Tegelijk grijpt de integratie van het OCMW in het lokaal bestuur in op de sociale dienstverlening, en is de vraag wat er voor de sociale dienstverlening verandert. Navolgend nemen we deze vraag op, vertrekkende vanuit de historische ontwikkeling van de sociale dienstverlening.

In een eerste paragraaf gaan we in op de contradictorische concepten, die ten grondslag liggen aan de verzorgingsstaat. Deze concepten hebben tot op vandaag actualiteitswaarde, en kunnen gezien worden als systeemkenmerken, die zowel de beleidsruimte voor sociaal werk als het handelen van sociaal werkers wisselend beïnvloeden.

In een tweede paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van het 'sociale' als een relatief autonoom gebied tussen de publieke sfeer van de overheid en de private sfeer van het gezin. Het is de ruimte waarin sociaal werk initiatieven tot stand komen; het is de ruimte ook waarbinnen deze initiatieven professionaliseren, in eerste instantie vanuit het oogpunt van bescherming van de maatschappij.

In een derde paragraaf gaan we in op de invoering van sociale rechten. Ze betekenen een omslag van 'gunst' naar 'recht' in het denken over sociaal beleid en sociaal werk; voor het sociaal werk houden ze de opgave in aan deze nieuwe sociale verhouding gestalte te geven.

Een vierde paragraaf gaat over de OCMW-wet als een scharniermoment in de professionele uitbouw van de sociale dienstverlening. Sociaal werk omvat in de visie van de OCMW-wet een ruime opdracht, die, gegeven het rechtskarakter van de sociale dienstverlening, moet voldoen aan specifieke kwaliteitsvoorwaarden. De realisatie van deze kwaliteitsvoorwaarden ligt bij de professionele uitbouw van de sociale dienstverlening.

Een vijfde paragraaf gaat in op een aantal actuele ontwikkelingen, en de verschuiving van een 'verzorgingsstaat' naar een 'sociale investeringsstaat'. 'Vermaatschappelijking maakt opgang als nieuw paradigma, waarbij ingezet wordt op een samenwerking tussen publieke en private actoren, en een regierol voor de overheid.

Een zesde paragraaf gaat specifiek over de sociale dienstverlening na integratie van het OCMW in de gemeente. Vraag is of deze integratie geen risico inhoudt tot een herpositionering van het recht op maatschappelijke dienstverlening van een sociaal grondrecht naar een welzijnsrecht, en tot een herpositionering van het OCMW als een residueel opvangnet.

In een zevende en laatste paragraaf wordt gepleit voor een verdieping van de rechtenbenadering in de sociale dienstverlening. Dit vergt van sociaal werkers een meenemen van de geschiedenis, en van het besef mede-actor te zijn, niet alleen in de praktijk van, maar ook in de ontwikkeling en sociaal-politieke aansturing van de sociale dienstverlening.

1. Historisch te begrijpen noties.

Zowel 'sociale dienstverlening' als 'sociaal beleid' zijn historisch te begrijpen noties, verbonden met de ontwikkeling naar de westerse verzorgingsstaat: een maatschappijmodel, gekenmerkt door een hoog niveau van materiële welvaart, een streven naar volledige werkgelegenheid, en berustend op een aantal basisarrangementen, met name: bijstand, sociale zekerheid, sociale voorzieningen en sociale rechten. Op basis van de verschillen in de uitwerking en omvang van deze arrangementen worden verschillende types van verzorgingsstaat omschreven; kenmerkend is tegelijk dat de overheid zich garant stelt voor de realisatie van basisarrangementen, doch niet noodzakelijk ook de uitvoerder ervan is (Cantillon, 2016). Zo bijvoorbeeld staat in het OCMW-model de overheid, via het OCMW, garant voor het verzekeren van het recht op maatschappelijke dienstverlening; tegelijk kan de uitvoering van dit recht gebeuren door beroep te doen op, of samen te werken met, private sociale voorzieningen.

De basisarrangementen in een verzorgingsstaat vinden hun grondslag in de ontwikkeling van de openbare armenzorg, waarin geleidelijk aan, vanaf de vroegmoderne periode, een aantal pluriforme en vaak contradictorische concepten worden opgenomen: de notie van sociale bescherming, de liefdadigheid, de lokale structuur, de ontwikkeling van het kapitalisme, en de ontwikkeling van de staat (Van Damme, 1990).

De notie *sociale bescherming* kreeg vorm in de feodale periode. In de feodale logica horen afhankelijkheid en bescherming bij elkaar: de idee was dat de heer zich maar verzekerd kan weten van de afhankelijkheid van de mindere wanneer deze zich in ruil voor zijn onderwerping van een zekere bescherming verzekerd weet. Kernpunt in deze gedachtegang is de benadering van sociale dienstverlening als een vorm van

sociale ruil: bescherming wordt geboden in ruil voor aanpassing aan de bestaande orde. Dit mechanisme van paternalistische bescherming is tot op vandaag herkenbaar in het sociaal beleid, zo bijvoorbeeld in de koppeling van uitkeringsrechten aan voorafgaandelijk gestelde eisen, zoals bijvoorbeeld werkbereidheid, inburgeringstrajecten voor nieuwkomers, de koppeling van het leefloon aan een integratiecontract, ... (Hubeau, 2009). Ook de sociale dienstverlening is vaak voorwaardelijk in haar opzet: hulp wordt gekoppeld aan voorwaarden van bijvoorbeeld motivatie of van gepast gedrag. Deze voorwaarden bemoeilijken of verhinderen de toegang tot de dienstverlening (Maesele, 2012).

Een tweede origine is de *liefdadigheid*: de caritas en de burgerlijke filantropie, met als kenmerken het gunstkarakter en de instrumentalisering van de sociale dienstverlening.

Het gunstkarakter van verwijst naar de afhankelijkheid van mensen in nood van de goodwill van diegenen die sociale dienstverlening aanbieden. Zo bepaalde, in de periode voor de erkenning van het recht op een bestaansminimum, de Commissie van Openbare Onderstand (COO) wie al dan niet in aanmerking kwam voor het krijgen van bijstand. De criteria voor toekenning van bijstand konden niet alleen sterk verschillen van COO tot COO, naargelang de opvattingen en de besluiten van de Commissieleden; ze verschilden ook sterk naargelang de kenmerken van de aanvrager (bijvoorbeeld naargelang de inschatting van het volgens de Commissie al dan niet 'nuttig' aanwenden van de bijstand) of naargelang de maatschappelijke context (bijvoorbeeld of er veel dan wel weinig vragen om bijstand waren) (Vranken, 2005).

Instrumentalisering verwijst naar de finaliteit van de sociale dienstverlening. Deze ligt in een liefdadigheidsdenken niet in de verlichting van de armoede, maar in de persoonlijke motieven van wie de arme helpt. In de Christelijke caritas verwijzen deze motieven naar het zieleheil van de hulpverlener; in de burgerlijke filantropie naar het vervullen van een 'burgerplicht'. De nadruk ligt op de liefdadigheid als plicht. Tegelijk gaat liefdadigheid gepaard met een zekere tolerantie ten aanzien van sociale problemen, zo bijvoorbeeld de zienswijze op armoede als een 'inherent' (en dus onoplosbaar) sociaal probleem.

Het liefdadigheidsdenken is een belangrijke motor in de ontwikkeling van de sociale dienstverlening: deze wordt in belangrijke mate ontwikkeld vanuit en gedragen door private initiatieven. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat werden deze initiatieven geleidelijk aan erkend en gesubsidieerd door de overheid. Tegelijk was, en is, de verhouding tussen privaat initiatief en overheidsinitiatief inzet van politieke strijd; dit geldt ook voor de discussies over integratie van het OCMW in de gemeente en de nadruk op een regierol in plaats van een actorrol voor de OCMW-dienstverlening.

Een derde origine van de moderne verzorgingsstaat ligt in de pre-industriële periode, met name in de gemene rechten en solidariteitsmechanismen van dorpsgemeenschappen. Deze aandacht voor de *lokale structuur* werd overgenomen in de moderne armenwetten en werkt tot op vandaag door, zo bijvoorbeeld in de verplichting tot domiciliering in de gemeente voor het aanvragen van een bijstandsuitkering. De autonomie van lokale besturen is in ons land grondwettelijk gewaarborgd, en maakt dat lokale besturen nieuwe vormen van dienstverlening kunnen ontwikkelen en/of ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is het stedelijk onderwijs. Ook de sociale zekerheid is in ons land opgebouwd vanuit lokale initiatieven, samen met vakorganisaties en mutualiteiten, ondersteund door stadsbesturen (De Rynck, 2016).

Een vierde factor in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is de ontwikkeling van het *kapitalisme*. Het kapitalisme is belangrijk voor de ontwikkeling van het Westerse zorgsysteem omdat het de functionele imperatieven aanreikt die ten grondslag liggen aan de verzorgingsstaat als politiek systeem. Een functioneel imperatief omvat de vereisten die absoluut vervuld moeten zijn, wil een bepaald systeem

kunnen functioneren. Een kapitalistisch systeem heeft nood aan gekwalificeerde arbeidskrachten en aan sociale orde, waardoor de economie kan groeien. Deze functionele imperatieven worden vertaald in arbeidsmarktkwalificatie en ordehandhaving als sociaal-politieke doelstellingen. Zo bijvoorbeeld is het debat over afstemming van het sociaal beleid op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een kernthema in de ontwikkeling van het sociaal beleid, zowel omwille van het streven naar inkomensbescherming, als omwille van bekommernissen van sociale cohesie.

Een vijfde factor tenslotte is de ontwikkeling van de *staat* zelf: de veranderende relatie tussen overheid en burgers, waardoor het 'sociale' ontwikkeld wordt als een tussengebied tussen de private sfeer van het gezin en de publieke sfeer van de overheid.

2. De ontwikkeling van het 'sociale'

In een klassiek-liberale rechtsstaat, zoals het België van 1830, is de rol van de overheid beperkt tot het beschermen van de individuele vrijheid en het verzekeren van de maatschappelijke orde door toezicht op het naleven van de wet. Kenmerkend is de 'heerschappij van het recht', met een strikte scheiding tussen de private sfeer van het gezin en de publieke sfeer van de overheid: de rol van de overheid werd beperkt tot het vastleggen van de algemene regels die de maatschappelijke orde regelen. Deze 'heerschappij van het recht' was, precies door de nadruk op algemene regels, die voor iedereen gelijk gelden, blind voor feitelijke maatschappelijke ongelijkheden.

Naar het einde van de 19^e eeuw komt deze klassiek-liberale staatsopvatting onder druk te staan onder invloed van de 'sociale kwestie'. De sociale kwestie omvat de problematisering van de armoede van de ongeschoolde arbeiders, en van de opvoedingsomstandigheden van hun kinderen. Ook de opkomst van de arbeidersbewegingen werd gezien als in eerste instantie een probleem van ordeverstoring dat noodzaakte tot overheidsingrijpen (Christiaensens, 1997). Private caritatieve en filantropische organisaties bekommeren zich om het lot van de 'verwaarloosde' jeugd, en ijveren voor een mogelijkheid om dwingend te kunnen optreden (Roose, 2006). Sociale problemen, zoals armoede en normafwijkend gedrag worden hierbij vertaald als opvoedingsproblemen (Bouverne-De Bie, 1991). Er groeit een politieke consensus over de aanpak van deze problemen: de opvoeding, van oudsher een private aangelegenheid, komt onder voogdij te staan van de overheid, door het opleggen aan ouders van de, via de kindervetgeving (arbeidsverbod voor kinderen, leerplicht en kindbescherming) gesanctioneerde, verantwoordelijkheid om hun kinderen op te voeden tot 'goede burgers' (De Vos, 2015). In deze consensus wordt het gezin primair verantwoordelijk geacht voor de opvoeding van de kinderen; wanneer de ouders zich van deze taak niet of onvoldoende kwijten, kan hierop tussengekomen worden, door private organisaties, die hiervoor een mandaat krijgen van de overheid.

Het 'sociale' wordt aldus geconstrueerd als een tussengebied tussen de private sfeer van het gezin en de publieke sfeer van de overheid: een diffuse ruimte (Tulkens & Moreau, 2000) van tussenkomst in de sociale verhoudingen, waarbij zowel overwegingen van sociale orde, als van inkomensbescherming en bekommernis om een grotere gelijkheid in ontplooiingsmogelijkheden met elkaar vermengd geraken. De afstandelijke relatie van de overheid tot de burger, met een duidelijke

scheiding tussen de private sfeer van het individu en de publieke sfeer van de samenleving wordt doorbroken, en geheroriënteerd naar een *sociale* relatie, waarbij initieel de filantropie en nadien het sociaal beleid en de sociale voorzieningen de schakel vormen tussen de overheid en het gezin. Diverse sociale initiatieven komen tot stand, via dewelke tegelijk ook de burgerlijke opvattingen en modellen van 'goed burgerschap' en 'gemeenschapszin' als dominante waarden in de samenleving geïntroduceerd worden. De opvoeding wordt hierdoor geherdefinieerd van een private aangelegenheid, tot een ook publieke functie, met name de bijdrage tot sociale cohesie en geïntegreerd burgerschap (De Winter, 2011). Tegen deze achtergrond ontstaan – in België in 1920 – de opleidingen sociaal werk. Ze zijn gericht op een professionalisering van enerzijds de hulpverlening en anders de volksopvoeding, via systematisering en verbetering van de methodische inzet. Sociaal werk gaf aldus mee vorm aan een breed opgezet 'burgerlijk beschavingsoffensief': arbeidersgezinnen tot zodanige gedragsverandering brengen, dat zij leren op eigen kracht hun armoedesituatie te overstijgen. Het doel is bescherming van de maatschappij (de opleidingen worden erkend door het Ministerie van Justitie); deze bescherming gebeurt best door een preventieve aanpak van sociale problemen.

Een sociale relatie tussen overheid en burgers houdt in dat de overheid garant staat voor de gelijkheid van de burgers voor de wet, en dat de spanning tussen de juridische aanname van deze gelijkheid en de feitelijke ongelijkheid in levensomstandigheden en ontplooiingsmogelijkheden overbrugd door beroep te doen sociale interventies, gedragen door de 'gemeenschap'. Deze sociale interventies berusten in Vlaanderen overwegend op het beginsel van de 'gesubsidieerde vrijheid': de overheid biedt een kader waarbinnen particuliere initiatieven inhoud en vorm geven aan sociale interventies in de private sfeer, en waarvoor zij zowel een mandaat als financiering krijgen van de overheid. Met de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht wordt de uitgetekende sociale relatie tussen 'overheid' en 'gemeenschap' complexer, omdat verschillende, onderling tegenstrijdige, opvattingen over het gemeenschapsleven stem en invloed krijgen. Dit samengaan van verschillende opvattingen wordt in het sociaal beleid opgevangen door de creatie van overlegstructuren, waarin 'sociale partners' (werknemers- en werkgeversorganisaties, mutualiteiten) erkend worden als gesprekspartners van de overheid. Zo bijvoorbeeld nemen sociale partners in de sociale zekerheid deel aan zowel de besluitvorming over, als de uitvoering van, het sociaal beleid. Op het vlak van sociale voorzieningen zoals bijvoorbeeld onderwijs en welzijnswerk geldt het beginsel van de 'gesubsidieerde vrijheid'; via sociaal overleg worden verschillende opvattingen over het 'sociale' zowel gepacificeerd als institutioneel verankerd. De consequentie is dat, naargelang de politieke meerderheid op een bepaald moment, sociaal beleid zowel maximalistisch (sociaal beleid als horizontaal beleidsdomein) als minimalistisch (sociaal beleid als een specifiek beleidsdomein) kan ingevuld worden, en aansluitend ook de rol van het 'maatschappelijk middenveld' in het besluitvormingsproces verschillend ingevuld wordt.

3. Invoering sociale rechten

Sociaal beleid ondersteunt de ontwikkeling van een kapitalistische economie, en vormt er tegelijk een correctie op (Cantillon, 2016). Sociale arrangementen moeten zorgen voor een 'bodem in het bestaan' en worden ontwikkeld vanuit zowel de noodzaak om integratie in de maatschappelijke orde en in de arbeidsmarkt te verzekeren, als vanuit het streven naar een sociaal rechtvaardige, humane samenleving (van der Veen, 2004). De eerste sociale wetgeving was gebaseerd op het verzekeringsprincipe: mensen staan een deel van hun inkomen af, waardoor ze beroep kunnen doen op ondersteuning, in geval een

risico (bijv. ziekte, een arbeidsongeval, werkloosheid...) zich voordoet. Via de sociale zekerheid worden ook sociale rechten opgebouwd. Wie deze rechten niet kan opbouwen, is aangewezen op de bijstand.

De bijstand berustte tot de oprichting van de OCMW bij de in 1925 opgerichte Commissies van Openbare Onderstand; deze waren op hun beurt de opvolgers van de vroegere Commissies der Burgerlijke Godshuizen en Burelen der Weldadigheid, beide opgericht na de Franse Revolutie. De wettelijke opdracht van de COO was het 'verzachten van de ellende' door het ondersteunen van behoeftigen en het verzekeren van de ziekenverpleging. De COO moesten zich hierbij laten leiden door het wettelijk vastgelegde beginsel van 'onderstand in de vorm en de mate, die het best geschikt zijn om de behoeftige weer in staat te stellen in zijn onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien'. De 'behoeftebepaling' lag, wettelijk gezien, bij de COO, of maw extern aan de kinderen, jongeren en volwassenen die afhankelijk waren van de bijstand. Doel was de beheersing van het armoedeprobleem, vanuit bekommernissen van maatschappelijke orde en arbeidsmarktkwalificatie. De COO hadden ruime autonomie in de beoordeling van behoeftesituaties; de onderliggende logica van de Commissies van Openbare Onderstand werd aangestuurd door een aantal pluriforme, vaak tegenstrijdige concepten, zoals vorm gegeven doorheen de historische ontwikkeling van de publieke armenzorg: sociale bescherming in ruil voor inpassing in de bestaande orde; zorg als een instrument van ordehandhaving en arbeidsmarktregulering (met hierbinnen een onderscheid tussen 'werkbekwame en werkonbekwame' armen), beperking van de bescherming tot leden van de lokale gemeenschap.

De invoering, met de wet van 7 augustus 1974, van een recht op een bestaansminimum is een belangrijke omslag: ze wijzigde de sociaal-politieke aansturing van de bijstand van het streven tot maatschappelijke beheersing van het armoedeprobleem, naar bijstand als vorm van sociale bescherming. Het opzet was te komen tot een algemeen bijstandstelsel, als sluitstuk van de sociale zekerheid. De focus in het sociaal beleid verschuift hiermee van het verzekeringsprincipe naar de verbinding van maatschappelijke solidariteit met sociale rechtvaardigheid. In aansluiting met Rawls 'Theory of Justice' (1971) is het uitgangspunt dat mensen in principe gelijke basisrechten hebben, en dat sociale en economische ongelijkheid enkel gerechtvaardigd is als mensen in de minst bevoorrechte maatschappelijke posities er beter van worden. Sociale rechtvaardigheid houdt in dit licht ook een sociaal beleid in, gericht op herverdeling ten voordele van de minst bevoordeelden in de samenleving (Cantillon, 2016).

Bij de invoering van de wet van 1974 werd het bestaansminimum gefundeerd in het recht op een menswaardig bestaan als een sociaal grondrecht. Deze fundering sloot aan bij de ondertekening door België van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en van het Europees Sociaal Handvest (1967) (Mahieu & Lukowiak, 1999). De grondslag van de bijstand ligt in de behoeftigheid, en in de 'unieke waardigheid als mens'. Met de invoering van een recht op een bestaansminimum werd de bijstand een recht, en konden ook mensen die geen rechten via de sociale zekerheid verworven hadden, recht doen gelden op een minimumuitkering (Cuypers & Torfs, 2016). Hiermee verandert ook de verhouding tot de bijstandsaanvrager: van 'begunstigde' van sociale tussenkomst, naar 'gerechtigde' op sociale dienstverlening. Het is de sociaal werker die aan deze verhouding mee vorm moet geven, zowel in relatie tot de mensen die beroep doen op bijstand, als in relatie tot de overheid, i.c. de raad voor maatschappelijk welzijn.

In 1993 werden de sociale grondrechten verankerd in de Belgische Grondwet: recht op arbeid, sociale zekerheid en sociale bescherming, recht op een behoorlijke huisvesting, op een gezond leefmilieu en op culturele en maatschappelijke ontplooiing. In 2014 werd deze rechten uitgebreid met het recht op gezinsbijslagen. Artikel 23 van de gecoördineerde Grondwet van 2014 stelt:

‘Ieder heeft het recht een menswaardig bestaan te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet en de gewestregelingen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

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

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

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

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

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen’

Grondrechten zijn programmatorisch van aard; ze waarborgen maatschappelijke solidariteit, waarvoor maatschappelijke middelen moeten worden ingezet. In dit licht kunnen sociale grondrechten zowel minimalistisch als maximalistisch geïnterpreteerd worden (Hubeau, 1995) en zijn verschuivingen vast te stellen in de toepassing van sociale grondrechten (Hubeau, 2009). Tegelijk kunnen ook de rechtspraak en toepassingspraktijken op gespannen voet tot elkaar staan, zo bijvoorbeeld inzake de erkenning van burgerschap, en in feitelijke betwistingen inzake samenwonen, aanrekening van bestaansmiddelen, werkbereidheid... Zo bijvoorbeeld kan in de bijstandspraktijk het accent gelegd worden op de individuele verantwoordelijkheid van de aanvrager, wat ingaat tegen de basisgedachte van de bestaansminimumwet van 1974 (Pas, 1991; Cuypers en Torfs, 2016). De wijze waarop sociaal werkers omgaan met de in hun beroep ingebouwde discretionaire ruimte is daarom een centraal aandachtspunt in de discussie over sociale rechten en sociale dienstverlening (De Wilde, 2016; Bouverne-De Bie & Vandenbussche, 2016; De Wilde, 2019).

4. OCMW-wet als scharniermoment

De OCMW-wet is om meerdere redenen een scharniermoment in de ontwikkeling van de sociale dienstverlening (Notredame, 1998).

Ze vestigt, voorafgaand aan de grondwettelijke erkenning van de sociale grondrechten, het recht op maatschappelijke dienstverlening als grondslag voor de sociale dienstverlening. Het rechtskarakter van de maatschappelijke dienstverlening verwijst naar het politiek engagement van de overheid op het vlak van sociale dienstverlening. De concretisering van dit engagement wordt gelegd bij de O.C.M.W. Het OCMW

staat hierbij voor zowel een publieke welzijnsorganisatie, met een eigen sociale dienst, als voor een lokaal bestuur bevoegd op het ruime welzijnsterrein.

De wetgever van 1976 gaf aan de OCMW een autonome, zeer brede opdracht, met name: het verzekeren van de maatschappelijke dienstverlening 'waartoe de gemeenschap gehouden is', (artikel 57 OCMW-wet) teneinde 'eenieder in staat te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid' (artikel 1 OCMW-wet). De OCMW moeten niet enkel lenigende of curatieve, maar ook preventieve hulp verstrekken en ze moeten de maatschappelijke participatie bevorderen (art. 57 OCMW-wet). De focus verschuift hiermee van 'armoedebestrijding' naar 'welzijnsbevordering', en van een negatieve naar een positieve welzijnsbenadering: het gaat niet enkel om de tegemoetkoming aan onwelzijn, gemeten aan een vooraf, en extern aan concrete situaties bepaalde standaard, maar even goed om de realisatie van menswaardige sociale verhoudingen in de samenleving. De OCMW hebben hiermee ook een opdracht tot kwaliteitsbevordering van de sociale dienstverlening, door lacunes in het aanbod van sociale dienstverlening aan te vullen, en waar nodig nieuwe vormen van dienstverlening te ontwikkelen en/of te ondersteunen.

De OCMW-wet voorziet expliciet in de professionele uitbouw van de sociale dienstverlening, door de verplichting om sociaal werkers aan te werven. Deze professionele uitbouw moet toelaten dat de OCMW hun opdracht vervullen via de meest aangepaste methodes van het maatschappelijk werk, met respect voor de ideologische, filosofische of religieuze overtuiging van de betrokkenen (art. 59 OCMW-wet). De OCMW zijn aldus een motor in een hernieuwde visie op de professionalisering van de sociale dienstverlening, waarbij de spanning tussen 'integratie' en 'emancipatie' erkend wordt als de kern van het beroep. Sociaal werkers moeten een verbinding maken tussen maatschappelijke verwachtingen en concrete situaties, zoals ze subjectief ervaren worden. Deze verbinding moet gemaakt worden met respect voor het individu als subject en op grond van inzicht in de sociale realiteit (Hermans & De Bie, 2016). Kenmerkend voor het recht op maatschappelijke dienstverlening is immers dat het gaat om een 'open recht' dat maatschappelijke solidariteit verbindt met het respect voor de vrijheid van de betrokkenen om inhoud te geven aan een menswaardig bestaan. Maximaal gaat het om het streven naar een grotere gelijkheid in de mogelijkheden om 'het leven te leiden dat men wil leiden' (Sen, in : Atkinson, 2015:23). Minimaal gaat het om een 'stand still verbintenis', dit wil zeggen het verzekeren van het beschermingsniveau dat geboden wordt door de bestaande wetgeving (Pieters, 1981).

Met het recht op maatschappelijke dienstverlening verschuift de focus in de sociale dienstverlening van een aanbod-gestuurde combinatie van sociale ruil en caritas naar de afweging van, en desgevallend tegemoetkoming aan, de vraag naar tussenkomst in concrete situaties. Om deze afweging adequaat te kunnen maken, moet de dienstverlening aansluiten bij het rechtskarakter van de sociale dienstverlening, en aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen, samen te brengen onder '5 B's', met name: bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid (Hubeau en Parmentier, 1991; Bouverne-De Bie, 2005). Bereikbaarheid gaat onder meer over informatie over waar mensen terecht kunnen voor welke vragen en welke ondersteuning het OCMW hierbij kan bieden. Beschikbaarheid gaat over de rechtstreekse toegankelijkheid van de OCMW-dienstverlening: de vereiste om elke hulpvraag te onderzoeken, en zo uit te sluiten dat mensen enkel voor vooraf bepaalde aanmeldingsproblemen

een beroep doen op het OCMW. Beschikbaarheid houdt in dat de dienstverlening tijdig geboden wordt, dat er continuïteit is in de dienstverlening, en de kwaliteit van de zorg gewaarborgd wordt onafhankelijk van wie beroep doet op de dienstverlening. Betaalbaarheid gaat over de kostprijs van de dienstverlening, naar economische maatstaven (financiële kostprijs), naar sociale maatstaven (delen van privacy; investering in vertrouwen in formele dienstverlening), en persoonlijke maatstaven (mogelijkheden om via de maatschappelijke dienstverlening ook persoonlijke aspiraties te realiseren). Bruikbaarheid peilt naar het effect van de maatschappelijke dienstverlening: wordt de beoogde verandering daadwerkelijk gerealiseerd en zo ja, in welke mate, en/of worden onbedoelde, niet gewenste effecten vastgesteld? Indien er zich niet gewenste effecten voordoen, op welke wijze gaat de dienstverlening hiermee dan om? Begrijpbaarheid verwijst naar de transparantie en tegensprekelijkheid van de maatschappelijke dienstverlening, zodat mensen hun situatie niet 'uit handen geven', maar er zelf beleid over kunnen voeren, beter dan zonder een beroep op de maatschappelijke dienstverlening het geval was. Een bruikbare en begrijpbare maatschappelijke dienstverlening realiseert en beschermt mogelijksvoorwaarden, dit wil zeggen dat ze geen specifieke doelstellingen bevoordeelt, of mensen dwingt om hun bestaan op een bepaalde manier vorm te geven (Raes, 2003).

5. Sociale dienstverlening in relatie tot historisch-maatschappelijke contexten

Samen met de effectuering van het recht op maatschappelijke dienstverlening, gaf de OCMW-wet van 1976 de OCMW ook de opdracht tot uitvoering van de wetgeving op het bestaansminimum. De consequentie van het samenbrengen van een 'welzijnslogica' en een 'bijstandslogica' in eenzelfde kader, is dubbel.

Eenzijds kon het rechtskarakter van de bijstand hiermee haar volle uitwerking krijgen: de OCMW bieden de institutionele en professionele omkadering die nodig is om de ten uitvoerlegging van het recht op bestaansminimum te verzekeren (Cuypers & Torfs, 2016). Tevens kunnen de OCMW, via het recht op maatschappelijke dienstverlening, de aansluiting bij concrete situaties verbeteren, door de toekenning van 'aanvullende steun' teneinde het uitkeringsbedrag beter aan te laten sluiten bij de feitelijke nood situatie of door de toekenning van een 'equivalent' aan diegenen die geen beroep kunnen doen op het bestaansminimum (bijv. vreemdelingen zonder verblijfsrecht) (Cuypers & Torfs, 2016).

Anderzijds komt het recht op maatschappelijke dienstverlening, als autonome opdracht, in spanning te staan met de uitvoering van de bijstand, waarvoor het OCMW optreedt in opdracht van de federale overheid. Tegelijk staan de OCMW in nauwe relatie tot de gemeentebesturen, die een ruime, autonome opdrachtinvulling van het OCMW kunnen faciliteren dan wel verhinderen (De Rynck, 2016). Deze spanningen worden verscherpt door budgettaire overwegingen, en door verschuivingen in het sociaal beleid, met name de inzet op activering en de verschuiving van een 'verzorgingsstaat' naar een 'sociale investeringsstaat' (Cantillon, 2016). De focus in het sociaal beleid komt te liggen op inkomensbescherming

en sociale cohesie, via integratie in de arbeidsmarkt, en op verantwoord burgerschap, begrepen als actieve maatschappelijke participatie (Notredame, 1998).

In aansluiting met het sociaal beleid, krijgt activering ook ingang in de sociale dienstverlening. Activering dekt hierbij een pluriformiteit van betekenissen en activiteiten, gaande van een disciplinerende reactie op bijstandsafhankelijkheid, over het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten en/of inzet op herinschakeling op de arbeidsmarkt, tot en met een geïndividualiseerde benadering, gericht op optimalisering van de sociale grondrechten (Hermans, 2005). In deze laatste benadering verwijst activering naar de professionele kwaliteit van de sociale dienstverlening: een aanpak die mensen ondersteunt in het (opnieuw) in handen nemen van de regie over de eigen situatie. In deze aanpak is de finaliteit van activering niet vooraf vastgelegd, maar gaat het essentieel om een benadering met een open einde (Spierts, 2013). Overheen deze verschillende achtergronden, ligt het accent feitelijk vaak op een individueel gerichte aanpak. Tegelijk blijkt activering in de praktijk niet mogelijk zonder vervulling van hiermee verbonden voorwaarden, bijvoorbeeld inzake huisvesting, gezondheid, kinderopvang (Grymonprez, Krols, Claesses, Dehertogh & Maelstaf, 2010). Er zijn ook grenzen aan de 'activeerbaarheid' naar de bestaande arbeidsmarkt: voor slechts een deel van de bestaansminimumgerechtigden is het mogelijk een plek te vinden op de arbeidsmarkt (Carpentier, Van den Bosch & Neels, 2016).

De grondslag van een verschuiving van een 'verzorgingsstaat' naar een 'sociale investeringsstaat' ligt niet enkel in ongelijke aansluitingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt. Belangrijk zijn ook structurele componenten in ontwikkeling van de arbeidsmarkt, zoals de effecten van de globalisering, en de verschuiving van een diensteneconomie naar een kenniseconomie, en hiermee gepaard gaande een toenemende scheidingslijn tussen hooggeschoolden en laaggeschoolden. Samen met deze economische transitie zijn er ook de individualisering en emancipatie van de vrouw die zich vertaalt, niet alleen in nieuwe onevenwichten op de arbeidsmarkt, maar eveneens in de vraag naar ondersteuning van de combinatie van gezin en arbeid, en naar een sociaal rechtvaardige 'vermarkting' en/of socialisering van 'zorgarbeid'. Deze sociaal-economische en sociaal-democratische ontwikkelingen gaan samen met individualiseringsrisico's, zoals de gevolgen van echtscheiding, of de stijging van alleenstaande huishoudens. Deze treffen laaggeschoolden scherper, terwijl die ook reeds op sociaal-economische gronden toenemend afhankelijk zijn van het sociaal beleid. Rosanvallon (1995) spreekt in dit verband over 'een nieuwe sociale kwestie' (Cantillon, 2016).

Naarmate de sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen de verzorgingsstaat onder druk zetten, nemen ook de kritieken toe op het concept zelf van de verzorgingsstaat. Kritieken zijn dat de overheid een te grote greep kreeg op het maatschappelijk leven, ten koste van de 'civiele samenleving'. De onderliggende gedachte is dat het 'sociale' een bescherming biedt tegen én de negatieve invloed van de markt én het interventionisme van de overheid, en tegelijk garant staat voor maatschappelijke solidariteit gebaseerd op sociale verbondenheid als een ethische en persoonlijke grondhouding. Andere kritieken benadrukken vooral de nood aan versterking van interpersoonlijke netwerken van familie, buurt, vrienden en het versterken van een besef van gemeenschappelijke waarden en normen, als basis van sociale verantwoordelijkheid (Jansen & Notredame, 2003).. Ook met betrekking tot de sociale

dienstverlening wordt de vraag gesteld naar de relatie tussen het 'recht op maatschappelijke dienstverlening' en argumenten van effectiviteit en efficiëntie (Hubeau, 2018).

Tegen de achtergrond van deze, zeer verschillende, kritieken presenteert 'vermaatschappelijking' zich als een nieuw beleidsparadigma: goede sociale dienstverlening is de dienstverlening die deel uitmaakt van het dagelijkse sociale leven, open staat voor kwetsbare mensen en mensen nieuwe kansen geeft, en waarbij mensen verantwoordelijkheid opnemen voor elkaar. Het Decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004 introduceert het 'Sociaal Huis': een één-loketmodel van gemeente en OCMW waarmee volop ingezet wordt voor de samenwerking met private actoren, en een regierol voor de overheid. Deze lijn wordt doorgetrokken met de decreten 'Lokaal Bestuur' en 'Lokaal Sociaal Beleid', waardoor de Vlaamse OCMW verregaand geïntegreerd worden in de gemeente.

6. Sociale dienstverlening na de integratie van het OCMW in de gemeente.

De integratie van de OCMW in de gemeenten houdt in dat het OCMW in Vlaanderen ingeschoven wordt in het gemeentebestuur: de samenstelling van de OCMW-raad is identiek aan de samenstelling van de gemeenteraad; het vast bureau van het OCMW is identiek aan het college van burgemeester en schepenen; de OCMW-raad duidt de leden aan van het 'Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst' dat beslissingen neemt in individuele dossiers en advies kan geven aan de gemeenteraad over lokaal sociaal beleid; gemeente en OCMW hebben een gemeenschappelijke secretaris en een gemeenschappelijke financieel beheerder; gemeente en OCMW hebben een gemeenschappelijke beleidsrapportering (Hermans, 2019). De focus wordt gelegd op de regierol van het lokaal bestuur. Een andere richtlijn van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen is de vraag om een geïntegreerd breed onthaal te organiseren, in samenwerking met de diensten maatschappelijk werk van de mutualiteiten en de centra algemeen welzijnswerk (Verschuere, De Rynck, Suykens, 2018).

Tegelijk blijft de federale O.C.M.W.-wet bestaan; vanuit een federaal perspectief blijven gemeente en OCMW onderscheiden lokale besturen. Op Vlaams niveau wordt nadruk gelegd op gemeente en O.C.M.W. als één bestuur. De argumenten voor de integratie van O.C.M.W en gemeente zijn economisch (grotere efficiëntie), bestuurskundig (betere coördinatie en afstemming van beleid) en politiek (sterkere democratische aansturing). Vraag is hoe deze organisatorische argumenten zich verhouden tot (een versterking van) het rechtskarakter van de OCMW-dienstverlening, als een hefboom tot een verbinding tussen gelijkheid voor de wet en grotere gelijkheid in feitelijke mogelijkheden op een menswaardig bestaan.

Het decreet 'lokaal sociaal beleid' benadrukt de rol van de lokale besturen in de ontwikkeling van het sociaal beleid. Artikel 1 van het decreet stelt: 'het lokaal bestuur ontwikkelt een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid dat deel uitmaakt van het meerjarenplan'. Het doet dit in samenwerking met lokale actoren (art. 5) en kan voor de ontwikkeling van haar sociaal beleid, of voor delen ervan, samenwerken met andere lokale besturen (art. 6). Het decreet geeft geen omschrijving van wat verstaan wordt onder 'integraal en inclusief' beleid; wel geeft het aan dat het 'minstens betrekking heeft op het bevorderen van overleg en

afstemming tussen de lokale actoren om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening' (art. 1). Lokale besturen kunnen aldus op zeer verschillende invullingen geven aan een lokaal sociaal beleid.

In een maximalistische visie wordt sociaal beleid gezien als een horizontaal beleidsdomein, verbonden met andere beleidsdomeinen; in een minimalistische visie wordt sociaal beleid begrepen als een specifiek beleidsdomein; een tussenvorm is de invoering van een 'sociale toets' in alle beleidsdomeinen (Verschuere, De Rynck & Suykens, 2018). Of voor een maximalistische dan wel een eerder minimalistische visie gekozen wordt, gaat samen met de sociaal politieke keuzes die de lokale besturen maken, en met de verschillen in bestuurskracht, afhankelijk van hun schaalgrootte, sociaal-economische situatie en lokale noden. Een cruciale vraag blijft echter of de lokale besturen voldoende hefboomen hebben om een integraal beleid te voeren: veel beleidskeuzes situeren zich op hogere bestuursniveau's, en op cruciale beleidsdomeinen, zoals bijv. het woonbeleid, is weinig regulering ontwikkeld (Verschuere, De Rynck & Suykens, 2018).

Het decreet besteedt specifieke aandacht aan de toegankelijkheid van de dienstverlening en het risico van onderbescherming, in de opdracht tot uitbouw van een 'Sociaal Huis'. Het Sociaal Huis moet 'een herkenbaar lokaal aanspreekpunt zijn voor burgers met betrekking tot het aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening'. Vanuit dit Sociaal Huis wordt, onder regie van het lokale bestuur, een geïntegreerd breed onthaal gerealiseerd dat minstens het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen omvat' (art.9).

Een toegankelijke dienstverlening is een basisvoorwaarde, maar op zich onvoldoende om een 'recht op maatschappelijke dienstverlening' te verzekeren; nodig zijn ook een beschikbare, betaalbare, bruikbare en begrijpbare sociale dienstverlening. De realisatie hiervan vereist een professioneel uitgebouwde sociale dienstverlening, evenals een actieve overheid, die de ontwikkeling van alternatieve praktijken, en de aansluiting van de sociale dienstverlening bij de diversiteit van concrete situaties ondersteunt en stimuleert. Het rechtskarakter van de sociale dienstverlening wordt evenwel, anders dan in de OCMW-wet, niet expliciet aangegeven in het decreet. Vraag is of hiermee de betekenis van het 'recht op sociale dienstverlening' niet verschuift van een 'sociaal grondrecht' naar een 'welzijnsrecht', dit wil zeggen een functioneel recht dat de toegang tot sociale voorzieningen, een goede afstemming tussen vraag en aanbod en de kwaliteit van de voorzieningen moet verzekeren (Put, Verdeyen & Loosveldt, 2003).

Een integraal beleid moet bijdragen tot de 'vermaatschappelijking' van de zorg. Vermaatschappelijking wordt in het Vlaamse welzijnsbeleid samengevat onder de 'kracht van het engagement' en het streven om de meest kwetsbare mensen in onze samenleving 'een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de samenleving te laten verlopen' (Decruynaere, 2013). Het decreet verwijst hierbij expliciet naar samenwerking met lokale actoren (art. 5), en benadrukt de regierol van het lokaal bestuur: indien een lokaal bestuur zelf optreedt als aanbieder van dienstverlening, moet het deze rol voldoende scheiden van haar regierol (art. 2). Het is de opdracht van het lokaal bestuur om initiatieven van vrijwillige en informele zorg, die door lokale actoren of de bevolking georganiseerd worden, te ondersteunen en te stimuleren

(art. 14). Het lokaal bestuur heeft ook de opdracht de bevolking te sensibiliseren voor deelname aan, oprichting, organisatie of gebruik van initiatieven van vrijwillige en informele zorg (art. 15).

Deze nadruk op de regierol van het lokaal bestuur, onderscheiden van haar actorrol, kan een hefboom zijn naar de ontwikkeling van diverse vormen van privaat-publieke samenwerking, aansluitend op de historisch sterke samenwerking tussen overheid en private initiatief. Ze kan echter ook een hefboom zijn om de focus van de sociale dienstverlening verregaand bij private actoren te leggen. Gekoppeld aan de noodzaak om de overheidsuitgaven budgettair te beheersen, is de vraag of deze gedachtegang niet leidt tot de herpositionering van de OCMW-dienstverlening als een residueel opvangnet, dat maar geactiveerd wordt naarmate de 'tekorten' in de leefomgeving ernstig genoeg zijn om maatschappelijke solidariteit op te wekken en middelen te investeren. Paradoxaal is dan, dat waar vermaatschappelijking, in de betekenis van een nieuw beleidsparadigma, naar voorgeschoven wordt als een 'zorgideaal', wegens de gerichtheid op de versterking van personen in de leefomgeving en het verhogen van participatie aan de hulpverlening, vermaatschappelijking dan tegelijk ook kan staan voor een selectief georiënteerd beroep op de maatschappelijke solidariteit en aldus als een 'te vermijden emancipatie' (Roose, 2006).

7. Sociale dienstverlening van vandaag naar morgen

De hoge verwachtingen die in het decreet besloten liggen ten aanzien van de lokale besturen, roepen de vraag op of ook het decreet niet verder vorm geeft aan een ten aanzien van de verzorgingsstaat betwiste 'interventiologica' van de overheid die in een belangrijke spanning staat tot haar 'interventiecapaciteit' (Frissen, 2010). Deze spanning kan ertoe leiden dat marktontwikkelingen een grotere greep krijgen op het sociaal beleid en de sociale dienstverlening, in die zin dat sociale voorzieningen selectief ingezet worden voor de meest precare noden in relatie tot sociale cohesie en arbeidsbereidheid, en/of toenemend of grotendeels onttrokken worden aan het sociaal beleid en georganiseerd en aangeboden worden volgens een marktlogica. De integratie van de OCMW in de lokale besturen lijkt daar ruimte voor te bieden. Deze marktlogica uit zich eveneens in een toenemende aansturing van de sociale dienstverlening vanuit procedures en prestaties, gericht op controle van ingezette overheidsmiddelen en op efficiëntie en monitoring van resultaten.

Deze ontwikkeling houdt voor de sociale dienstverlening het besef in dat ze niet los gezien kan worden van economische, en historisch-maatschappelijke contexten.

Dit besef houdt een tweevoudige opdracht in: het meenemen van de geschiedenis (Bouverne-De Bie, 2008), en hiermee samenhangend het verdiepen van de rechtenbenadering (Notredame, 1998) en van de professionalisering van de sociale dienstverlening.

In de historische ontwikkeling van, en rechtvaardigingen voor, de sociale dienstverlening komen verschillende referentiekaders samen; er wordt verwezen naar persoonlijke tekorten, naar verzwakking van de institutionele verbanden in de samenleving en teloorgang van de 'gemeenschapszin', en naar structurele tekorten, zoals gebrek aan werk, huisvesting, gezondheidszorg (Lorenz, 2019).

Deze referentiekaders omvatten een sociaal-politieke discussie, waarin de sociale dienstverlening voorwerp van discussie, maar ook actor is: de attitude van de sociaal werker ten aanzien van de welvaartsstaat beïnvloedt mede de uitkomst van de hulpverlening (De Wilde, 2016). In het sociaal

onderzoek brengt de sociaal werker niet alleen de feitelijke situatie van de hulpvrager in, maar ook hoe hij deze ervaart en betekenis geeft vanuit zijn persoonlijke geschiedenis; tegelijk dient de sociaal werker deze zienswijze en aspiraties af te wegen tegen maatschappelijke verwachtingen en tegen de mogelijke inzet van de dienstverlening. Tussen deze verschillende perspectieven kan belangrijke spanning bestaan; de betekenis van de sociale dienstverlening ligt precies in het kunnen omgaan met deze spanning, met een oog op sociale rechtvaardigheid en billijkheid.

De toenemende nadruk echter op vooral procedures en prestatie-indicatoren, waarbij de nadruk ligt op controle en verantwoording van ingezette overheidsmiddelen, op efficiëntie en monitoring van resultaten, en op harmonisering van werkprocessen. (De Rynck, 2016) kan leiden tot een sterke nadruk op objectiverende probleemdefinities. Sociaal werkers moeten zich bewust zijn van het risico deze probleemdefinities over te nemen en het sociaal onderzoek vandaaruit aan te sturen. Objectiverende probleemdefinities leiden vaak tot specifieke, voorgestructureerde manieren van tussenkomst die tegelijk, in de feitelijke praktijk van de dienstverlening, leiden tot diverse fricties en incidenten, over de inzet van de dienstverlening, over de betekenis ervan gegeven concrete situaties, en over de verschillende wijzen waarop mensen aan de dienstverlening betekenis geven (De Vos, 2015). Essentieel is dat deze fricties mee in het publieke debat gebracht worden: het gaat om het besef dat sociale dienstverlening niet enkel gaat over het 'wat' en 'het' hoe van de sociale dienstverlening, maar ook altijd een sociaal-politieke vraag inhoudt waarom een bepaalde dienstverlening een verandering inhoudt in een concrete situatie, wat deze verandering dan concreet inhoudt, en vooral: waarom deze verandering dan ook een verbetering is (Biesta, 2011; Bouverne-De Bie, 2018).

Sociale dienstverlening is in belangrijke mate een zaak van reflectie en appreciatie, en creëert discretionaire ruimte, dit is de ruimte waarbinnen sociaal werkers een zekere beoordelingsvrijheid hebben, die van situatie tot situatie verschilt, en situationeel verantwoord moet worden (., 2004). Belangrijk is het besef van het bestaan, en van het bewust en overwogen gebruik, van deze discretionaire ruimte (De Wilde, 2019), en van de relatie met praktijkontwikkeling. Praktijkontwikkeling in de sociale dienstverlening vergt een benadering van de discretionaire ruimte, niet als een beoordelingsruimte, maar als een communicatieve ruimte, waarin betekenisverleningen aan een situatie uitgewisseld worden, en alternatieve vormen van probleemaanpak mogelijk worden. Het accent moet liggen op de kwaliteit van overweging en argumentatie, in een concrete casus, en in de publieke verantwoording hierover (Molander, Grimen & Erikssen, 2012). Deze communicatieve benadering omvat de kern van het 'sociale' in de dienstverlening. Sociale dienstverlening is in dit licht een 'vertragende' praktijk: ze onderbreekt het verloop van een situatie om het verloop ervan te oriënteren in een meer humane richting. Sociale dienstverlening is een plek bij uitstek waar verschillende streefrichtingen tegen elkaar aanschuren, en in het handelen weerstand ervaren wordt. In het leren omgaan met, en persoonlijk positie leren bepalen ten aanzien deze weerstand, liggen de emancipatorische kracht en de pedagogische kern van de sociale dienstverlening. Het is belangrijk dat sociale dienstverlening vanuit deze kern blijvend aangestuurd wordt.

In dit licht is een verdieping van de rechtenbenadering voor de sociale dienstverlening essentieel: de effectiviteit van sociale rechten ligt erin dat de handelingsmogelijkheden van mensen erdoor vergroot worden. De erkenning van het recht op maatschappelijke dienstverlening betekent evenwel niet

automatisch dat ook de handelingsmogelijkheden van mensen vergroot worden; om dit te realiseren is een engagement nodig een goede en professioneel uitgebouwde sociale dienstverlening te realiseren, die aan mensen die beroep doen op de sociale dienstverlening ruimte biedt voor verbetering van hun situatie. Het gaat om een sociale dienstverlening die bewust omgaat met haar discretionaire ruimte, de reflecties die hieruit resulteren een plaats geeft, en ook verantwoordelijkheid opneemt voor onvoorziene situaties. Dit kan niet zonder ruimte voor de ontwikkeling van settings en arrangementen die toelaten op deze situaties in te gaan. De essentie van het OCMW-model lag hierin dat het uitging van vertrouwen in de sociale dienstverlening, in de bepaling dat tussengekomen wordt 'volgens de meest aangepaste methodes van het maatschappelijk werk (Grymonprez & Hermans, 2015). De brede opdrachtomschrijving en de positionering van het OCMW als zowel welzijnsvoorziening als lokaal bestuur bood ruimte voor 'vertragend' zoeken, voor innovatie en voor nieuwe ontwikkelingen. Voor de lokale besturen is de opdracht deze essentie, en het vertrouwen in de sociale dienstverlening, ook na de integratie van de OCMW in de gemeenten, te blijven actualiseren en verdiepen. Voor de sociale dienstverlening zelf is de opdracht de kwaliteit van de dienstverlening te verdiepen en te versterken, en deze kwaliteit in communicatie te brengen, door de uitwisseling van praktijken en de verbetering van de kwaliteit van overweging en argumentatie in de ontwikkeling ervan.

Bibliografie

Atkinson, A. (2015). *Ongelijkheid : wat kunnen we er aan doen ?* Borgerhout: Polis.

Biesta, G. (2011). *Learning Democracy in School and Society. Education, Lifelong Learning and the Politics of Citizenship*. Rotterdam/Boston/Tapei: Sense Publishers.

Bouverne-De Bie, M. (1991). De pedagogisering van sociale problemen. Historische ontwikkelingen in de jeugdwelzijnszorg in Vlaanderen, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 36, 1, 1-15.

Bouverne-De Bie, M. (2005). Het OCMW en het recht op maatschappelijke dienstverlening. In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierickx (red). *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 2005* (203-218). Leuven: Acco.

Bouverne-De Bie, M. (2008). 30 jaar O.C.M.W. Laat ons de geschiedenis meenemen. *O.C.M.W.-Visies*, 22,4, 8-13.

Bouverne-De Bie, M. (2018). De constructie van de zwakke rechtsgebruiker. Over de relatie tussen sociaal werk, recht en pedagogiek. In : I. Opdebeek, D. Vermeir, S. Rutten, & E. Van Zimmeren (eds). *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum B. Hubeau* (17-28). Brugge: die Keure.

Cantillon, B., m.m.v. Linde Buysse (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.

Carpentier, S. Van den Bosch, K., Neels, K. (2016). *De sociaaleconomische trajecten in en na het (equivalent) leefloon van personen met en zonder migratieachtergrond*. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (121-140). Leuven:Acco.

Christiaensens, S. (1997). De zaak Falleur & C°: de opmerkelijke aanleiding tot de 'Wet Lejeune'. *Panopticon*, 18, 5, 507-525.

Cuypers, D., Torfs, D. (2016). Van bestaansminimum naar maatschappelijke integratie: van laatste vangnet met grote mazen naar sociale activering. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (33-48). Leuven:Acco.

De Bie, M., Vandenbussche, J. (2016). 40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (49-64). Leuven:Acco.

De Bie, M. (2018). Registratie is deel van de job. In beeld brengen wat je doet is belangrijk. *Sociaal.Net*. 28.01.2018.

Decruynaere, F. (2013). *De kracht van het engagement*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De Rynck, F. (2016). Het OCMW in de netwerken voor sociaal beleid: een bestuurskundige analyse. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (168-183). Leuven:Acco.

De Vos, K. (2015). *Voorstructurerings van de zorg. Een sociaal-pedagogisch perspectief op de evoluties in de omgang tussen opvoeders en jongeren in de Bijzondere Jeugdzorg*. Gent: Universiteit Gent. Doctoraatsproefschrift pedagogische wetenschappen.

De Wilde, M. (2016). Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (104-120). Leuven:Acco.

De Wilde, M. (2019). Sociaal werkers hebben meer macht dan ze denken. *Sociaal.Net*, 29.08.2019.

De Winter, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding*. Utrecht: SWP.

Evans, T., Harris, J., (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34,6,871-895.

Frissen, P. (2012). De plek van de macht is overvol. Een pleidooi voor fatalisme. In: M.C. Foblets, M. Hildebrandt & J. Steenbergen (eds). *Liber Amicorum René Foqué* (pp. 21-33). Gent: Larcier.

Grymonprez, H., Krols, T., Claessens, D., Dehertogh, B., Maelstaf, H. (2010). *De socio-professionele balans vanuit een ontgrenzende benadering*. Brussel: onderzoek in opdracht van de VVSG.

Grymonprez, H., Hermans, K. (2015). Integratie van het OCMW in de gemeente. Doodsteek of nieuw leven voor het maatschappelijk werk? *Sociaal.Net*, 26.05.2015.

Hermans, K. (2005). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's*. Leuven: KUL, doctoraatsproefschrift sociologie.

Hermans, K., De Bie, M. (2016). Sociaal werk(opleidingen) en OCMW: professionalisering van de maatschappelijke dienstverlening. In: M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke & M. De Bie. *40 jaar OCMW en Bijstand* (219-235). Leuven:Acco.

Hermans, K. (2019). Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen? In: M. Somers (red.), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden* (303-322). Brussel: Minerva.

Hubeau, B., Parmentier, S. (1991). Pre-advies Rechtshulp. In: *Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid 1990-1991: derde verslag van de Interdepartementale Commissie voor de Armoedebestrijding* (57-91). Brussel: Kabinet Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie.

Hubeau, B. (1995). De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische grondwet: over de maximalisten en minimalisten. In: J. Vranken, D. Geldof, & G. Van Menxel (eds). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1995* (127-142). Leuven: Acco.

Hubeau, B. (2009). Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers. In : K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (eds). *Naar het middelpunt van de marge. Reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en beleid* (93-104). Leuven: Acco.

Hubeau, B. (2018). *Over kleine en grote utopieën. De grondrechten als kompas voor het sociaal werk. Op zoek naar menselijke waardigheid en sociale rechtvaardigheid via de rechtenbenadering*. Lezing Faculteit Sociale Wetenschappen Universiteit Antwerpen. 29 maart 2018.

Jansen, T., Notredame, L. (2003). Samenlevingsopbouw en sociale politiek: ontwikkelingen en visies. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet et al. (eds), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 123-146). Brugge: die Keure.

Lorenz, W. (2019). Social Pedagogy as a Perspective on Social Policy. International Conference 'Contemporary Challenges for Social Professions. Gent, 21.05.2019.

Maesele, T. (2012). *From charity tot welfare rights? A study of social care practices*. Gent: UGent – doctoraat in het sociaal werk.

Mahieu, M., Lukowiak, A. (1999) *De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De organieke wet van 8 juli 1976 en aanverwante wetgeving*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Molander, A., Grimen, H., Eriksen, E. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Psychology*, 29,3,55-65

Notredame, L., (1998). Het OCMW op de drempel van de 21^{ste} eeuw. In : J. Vranken, L. Carton & B. Vanhercke (red.). *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject* (43-61). Leuven: Acco.

Notredame, L., (1999). Tussen welzijnsbevordering en armoedebestrijding. In: D. Luyten (red.). *Het OCMW gaat voor wat het is. Essentie, plaats en rol (75-91)*. Brussel: VVOS/VVSG.

Pieters, D. (1981). Het laatste recht. Beschouwing bij het recht op maatschappelijke dienstverlening vervat in artikel 1 van de OCMW-wet. *Jura Falconis*, 4, 591-605.

Put, J., Verdeyen, V, Loosveldt, G. (eds). (2003). *Gebruikersrechten in de welzijnszorg*. Brugge : die Keure.

Raes, K. (2003). *Tegen betere wetten in. Een ethische kijk op het recht*. Gent: Academia Press.

Roose, R. (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*. Gent: Academia Press.

Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*. Paris: Seuil.

Spierts, M. (2013). *Stille krachten van de verzorgingsstaat. De precaire professionalisering van de sociaal-culturele beroepen*. Amsterdam: Van Genneep.

Tulkens, F., Moreau, T. (2000). *Droit de la jeunesse. Aide, assistance, protection*. Brussel : Larcier.

Van Damme, D. (1990). *Armenzorg en de staat*. Gent: RUG – doctoraatsproefschrift F.P.P.W.

Van der Veen (2004). De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: Trommel, W, van der Veen, R. (red). *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat (23-47)*. Amsterdam: University Press.

Verschuere, B., De Rynck, F., Suykens, B. (2018). Scoren met lokaal sociaal beleid. Speelveld, spelregels, ploeg en tactiek. *Sociaal.Net*, 5.10.2018

Vranken, J. (2015). Het OCMW: dertig jaren onderweg naar een recht op maatschappelijke dienstverlening. In: J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005* 151-163). Leuven: Acco

