

## Advies

# Voorontwerp decreet lokaal sociaal beleid

Brussel, 10 april 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid  
Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Ontvangst adviesvraag: 13 maart 2017  
Adviestermijn: 30 dagen  
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)  
Goedkeuring raad: 10 april 2017

Contactpersoon: Kristel Bogaerts - kbogaerts@serv.be



De heer Jo VANDEURZEN  
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Ellipsgebouw  
Koning Albert II-laan 35 bus 90  
1030 BRUSSEL

**contactpersoon**  
Kristel Bogaerts  
kbogaerts@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20170410\_decreet\_lokaal\_sociaal\_beleid\_kb

**Brussel**  
10 april 2017

## Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid

Mijnheer de minister

Lokale besturen zijn de best geplaatste overheid om de lokale sociale noden te detecteren en aan te pakken. Dit voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid geeft aan de lokale besturen een kader om hen in die functie meer slagkracht te geven.

Voor de SERV moet dat lokaal sociaal beleid sterk, breed, gedragen en divers zijn.

In zijn advies formuleert de SERV daarom een aantal randvoorwaarden die de lokale besturen kunnen helpen deze ambitieuze doelstelling te realiseren.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Ann Vermorgen  
voorzitter

## Inhoud

Inhoud .....	4
Krachtlijnen .....	5
Advies .....	6
1 <b>Situering</b> .....	6
2 <b>Een pleidooi voor een versterkt lokaal sociaal beleid</b> .....	6
3 <b>Een goede afstemming met verdere en andere regelgeving(sprocessen) is vereist</b> .....	7
4 <b>Gedragen sociale doelstellingen als startpunt</b> .....	7
5 <b>Garanderen van brede grondrechten is noodzakelijk</b> .....	8
6 <b>Een coherent en laagdrempelig aanbod uitbouwen</b> .....	9
7 <b>Een participatieve regierol voor de lokale besturen</b> .....	10
8 <b>Lokale besturen een diversiteitsbril aanmeten</b> .....	11
9 <b>Enkele punctuele opmerkingen</b> .....	12



## Krachtlijnen

- Lokale besturen zijn de best geplaatste overheid om de lokale sociale noden te detecteren en aan te pakken. Om tot een sterk lokaal sociaal beleid te komen is er bestuurskracht en expertise van de lokale besturen nodig en daar moet actief aan gewerkt worden. Niet alleen de lokale besturen zelf hebben daarin een rol, maar ook de centrale overheid. (Boven)lokaal georganiseerde actoren en organisaties kunnen ook zeker een belangrijke bijdrage leveren vanuit hun sterke verbondenheid met de burger.
- Het verdient aanbeveling verschillende lopende regelgevingsprocessen goed op elkaar af te stemmen en zo nodig tijdig bij te sturen. De hervormingen in het kader van het decreet lokaal bestuur zullen in het bijzonder de vormgeving van het lokaal sociaal beleid beïnvloeden.
- Het is belangrijk dat de lokale besturen voor hun analyse van lokale behoeften, voor het stellen van lokale sociale doelstellingen en voor de concrete uitwerking van het aanbod een draagvlak zoeken én vinden bij hun burgers enerzijds en bij (lokale en bovenlokale) actoren en aanbieders anderzijds.
- Het lokaal sociaal beleid moet de burger/klant/zorgvrager centraal zetten en daarom vol inzetten op een positieve en brede invulling van grondrechten, over verschillende beleidsdomeinen heen. Dat vraagt niet alleen om verbindingen tussen de beleidsdomeinen maar ook om afstemming tussen beleidsniveaus. De lokale besturen moeten tegelijk hun autonomie blijven uitspelen om lokaal de nodige beleidsaccenten te leggen op een manier die de grondrechten van de burgers helpt realiseren.
- Een coherent en laagdrempelig aanbod wordt uitgebouwd in partnerschap met lokale en bovenlokale actoren. Via het concept van vermaatschappelijking van de zorg moet er gewerkt worden aan de complementariteit en wisselwerking tussen informele en formele zorg.
- Een rolscheiding tussen regisseur en actor inzake lokaal sociaal beleid moet evolueren in de richting van een participatief regiemodel op basis van corporate governance-principes.
- Een breed en gedragen lokaal sociaal beleid impliceert een volgehouden focus op een diverse waaier aan doelgroepen. Dat start bij de bepaling van relevante doelgroepen (breed en heterogeen) maar gaat ook verder via het realiseren van de betrokkenheid en steun van die groepen, de uitbouw van een divers en laagdrempelig aanbod én de communicatie van het aanbod naar de betrokkenen toe. Een permanente diversiteitsbril dus.
- Er is nog duidelijkheid nodig over de verhouding tussen het Sociaal huis, het geïntegreerd breed onthaal en de huizen van het kind.

## Advies

### 1 Situering

De Vlaamse regering zoekt met het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid een manier om de toegang tot sociale grondrechten op lokaal niveau maximaal te faciliteren.

Het voorgestelde decreet bevestigt de regierol van de lokale besturen in het lokaal sociaal beleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De SERV adviseert over dit voorontwerp van decreet in hoofdzaak vanuit twee invalshoeken : het belang van een sterk lokaal beleid in combinatie met uitgangspunten voor het voeren van een sociaal beleid.

### 2 Een pleidooi voor een versterkt lokaal sociaal beleid

Door het geïntegreerde kader rond lokaal sociaal beleid wordt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van grondrechten eenduidig toegewezen aan de lokale besturen.

De SERV vindt het positief dat het voorontwerp van decreet over het lokaal sociaal beleid voluit gaat voor de toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Lokale besturen vormen vaak de eerste en de dichtste overheid voor de burgers, bedrijven, organisaties en verenigingen en zijn de best geplaatste overheid om de lokale sociale noden te detecteren en aan te pakken. Om tot een sterk lokaal sociaal beleid te komen is er bestuurskracht en expertise van de lokale besturen nodig en daar moet actief aan gewerkt worden. Niet alleen de lokale besturen zelf hebben daarin een rol, maar ook de centrale overheid. (Boven)lokaal georganiseerde actoren en organisaties kunnen ook zeker een bijdrage leveren.

Om tot een sterk lokaal sociaal beleid te komen is het essentieel dat de lokale besturen over voldoende bestuurskracht en expertise beschikken. Dat is nu niet overal gerealiseerd. De lokale besturen verschillen onderling sterk in hun mogelijkheden om een relevant lokaal sociaal beleid te voeren. Het gaat onder andere om verschillen in inhoudelijke en praktische expertise van de lokale beleidsmakers en hun administratie, de financiële draagkracht van het bestuur, de omvang en samenstelling van hun bevolking (in combinatie met hun noden), het bestaan van relevante lokale en bovenlokale samenwerkingsverbanden en de aan- of afwezigheid van lokale en bovenlokale initiatieven of organisaties. Deze factoren bepalen samen wat de bestuurskracht van de lokale overheid is inzake het lokaal sociaal beleid en in welke mate ze de grondrechten en een menswaardig bestaan van hun burgers ook effectief kunnen (helpen) garanderen en realiseren .

De SERV vraagt nadrukkelijk om actief te werken aan de bestuurskracht en de expertise van de lokale besturen. Dat moet op 2 niveaus gebeuren.

- De lokale besturen moeten voldoende inhoudelijk en financieel ondersteund worden vanuit de centrale overheid om in deze waarborgen te kunnen voorzien. Die ondersteuning kan bestaan uit beschikbaar stellen van gedetailleerd en recent cijfermateriaal, een onderbouwde centrale programmatie en erkenning, coherente sectorale regelgeving, good practices over een goed lokaal instrumentarium, projectsubsidies ...



- De lokale besturen kunnen hier zelf aan werken door (meer) samen te gaan werken met andere lokale besturen, na te denken op het niveau van zorgregio's en door de expertise van bovenlokale actoren en organisaties optimaal te benutten

### 3 Een goede afstemming met verdere en andere regelgeving(sprocessen) is vereist

Het verdient aanbeveling verschillende lopende regelgevingsprocessen goed op elkaar af te stemmen en zo nodig tijdig bij te sturen. De hervormingen in het kader van het decreet lokaal bestuur in het bijzonder zullen de vormgeving van het lokaal sociaal beleid beïnvloeden.

De voorliggende tekst is een kaderdecreet. De latere inhoudelijke invulling ervan (in uitvoeringsbesluiten en sectorale bepalingen) en de ondersteuning die aan de lokale besturen wordt geboden in het kader van dit decreet zullen de kritische succesfactoren worden voor het slagen van deze versterkte rol van de lokale overheden. In dit advies wil de SERV daarom vooral de randvoorwaarden onder de aandacht brengen die volgens de raad nodig zijn om de brede uitgangspunten en doelstellingen van dit kaderdecreet te realiseren.

De raad wijst er op dat samen met dit decreet ook op andere gerelateerde domeinen belangrijke transformaties of reorganisaties (zullen) lopen zoals bijvoorbeeld in de organisatie van de lokale besturen, de eerstelijnszorg, geïntegreerd breed onthaal, het vrijwilligersbeleid, mantelzorg ... Het verdient aanbeveling al deze processen goed op elkaar af te stemmen en zo nodig tijdig bij te sturen.

Het decreet lokaal bestuur neemt in dit verhaal een bijzondere rol in en kan niet los gezien worden van het decreet lokaal sociaal beleid. Het decreet lokaal bestuur regelt de structuren, waar het decreet lokaal sociaal beleid eerder een inhoudelijk kader schept voor het sociaal beleid op lokaal niveau. De SERV verwijst naar zijn advies over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal bestuur<sup>1</sup>. Dat advies is immers complementair vanuit dezelfde twee invalshoeken: het belang van een sterk (i) lokaal (ii) sociaal beleid. Vanuit de optiek van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de overheid die vervat zit in het pact 2020<sup>2</sup> kan de SERV zich scharen achter de introductie van een coherent koepeldecreet 'lokaal bestuur' en de inhoudelijke vernieuwingen die gericht zijn op meer bestuurlijke en beleidsmatige efficiëntie van de lokale besturen.

De SERV wijst erop dat er ook bestuurlijke aspecten zijn verbonden aan een versterkt lokaal sociaal beleid op het terrein. Een belangrijk bestuurlijk instrument is bijvoorbeeld een lokale sociale agenda over de beleidsdomeinen heen. Ook begrotingsmatig moet het lokaal sociaal beleid een volwaardige plaats krijgen.

### 4 Gedragen sociale doelstellingen als startpunt

Het is belangrijk dat de lokale besturen voor hun analyse van lokale behoeften, voor het stellen van lokale sociale doelstellingen en voor de concrete uitwerking van het aanbod een draagvlak

<sup>1</sup> [Advies decreet lokaal bestuur, 4 april 2017](#)

<sup>2</sup> [Pact-2020; 31 mei 2011](#)

zoeken én vinden bij hun burgers enerzijds en bij (lokale en bovenlokale) actoren en aanbieders anderzijds.

In zijn advies over het decreet lokaal bestuur<sup>3</sup> onderschrijft de SERV de doelstelling om het lokaal sociaal beleid te versterken en efficiënter te maken en vraagt dat dit ook inhoudelijk goed wordt ingevuld en ondersteund. Lokaal sociaal beleid moet breed en autonoom kunnen worden ingevuld en moet het aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal afstemmen op de lokale noden en behoeften. Het moet oog hebben voor het welzijn van alle burgers, inzonderheid de zwakkeren van de samenleving. Het lokaal niveau is bovendien het best geplaatste beleidsniveau om sociaal beleid en armoedebestrijding te organiseren omdat het de lokale noden en de effectiviteit van de genomen maatregelen het best kan inschatten. Voorwaarde is wel dat er voldoende bestuurskracht en expertise aanwezig moet zijn.

De lokale besturen zullen in de toekomst meer dan ooit instaan voor het ontwikkelen én het regisseren van het lokaal sociaal beleid.

Het startpunt van een effectief lokaal sociaal beleid is het detecteren van de lokale behoeften en het bepalen van lokale sociale doelstellingen op basis daarvan. De lokale besturen kunnen zich hiervoor in eerste plaats beroepen op cijfermateriaal op lokaal niveau over het welzijn, tewerkstelling, armoede, gezondheid ... in hun gemeente of stad. Maar cijfers zeggen niet alles. Er is meer nodig.

Artikel 5 zet alvast in op betrokkenheid en inspraak van burgers en betrokkenheid van (boven)lokale actoren bij de voorbereiding, de monitoring en de bijsturing van het lokaal sociaal beleid.

De SERV kan het belang van deze betrokkenheid niet voldoende benadrukken. Bij de verdere concretisering van deze bepalingen moeten echter meer garanties ingebouwd worden zodat een breed draagvlak voor het lokaal sociaal beleid mogelijk wordt. Die garanties moeten gelden voor het effectief mee participeren van (kwetsbare) burgers en (boven)lokale actoren, maar ook voor het vertalen van hun bekommernissen, vragen en inzichten in de beleidsplanning. In dit verband wijst de SERV er in zijn advies lokaal bestuur ook op dat de opname van een luik 'beleid inzake burgerparticipatie' in de geïntegreerde beleidsplanning en -rapportering een goede garantie biedt om de autonome rol van de lokale besturen terzake te concretiseren

## 5 Garanderen van brede grondrechten is noodzakelijk

Het lokaal sociaal beleid moet de burger/klant/zorgvrager centraal zetten en daarom vol inzetten op een positieve en brede invulling van grondrechten, over verschillende beleidsdomeinen heen. Dit moet leiden tot een toegankelijk, betaalbaar en kwalitatief aanbod van sociale dienstverlening en het tegengaan van onderbescherming. Dat vraagt niet alleen om verbindingen tussen de beleidsdomeinen maar ook om afstemming tussen beleidsniveaus. De lokale besturen moeten tegelijk hun autonomie blijven uitspelen om lokaal de nodige beleidsaccenten te leggen op een manier die de grondrechten van de burgers helpt realiseren.

<sup>3</sup> [Advies decreet lokaal bestuur, 4 april 2017](#)



Het decreet lokaal sociaal beleid verwijst naar de grondrechten die vervat zitten in artikel 23 en artikel 24 §3 van de Grondwet. De aangehaalde grondrechten gaan breder dan het WVG beleidsdomein en omvatten werk, sociale zekerheid, gezondheid, onderwijs, huisvesting, preventie, culturele en maatschappelijke ontplooiing en medische en juridische bijstand. Dit beleidsdomeinoverschrijdende karakter komt in de memorie van toelichting aan bod (bv. bij artikel 4: "beleidsdomeinen waar het lokaal bestuur mee voor verantwoordelijk is") en ook met de verwijzing naar integraal en inclusief beleid wordt er gerefereerd naar de verantwoordelijkheid van de reguliere beleidsdomeinen om het doelgroepenbeleid mee te realiseren.

Een afstemming tussen lokale noden op al deze terreinen, de doelstellingen in het lokaal sociaal beleidsplan, de programmatie van bepaalde diensten en voorzieningen door de Vlaamse overheid en de sectorale bepalingen is cruciaal voor de slaagkansen van het lokaal sociaal beleid. Dit vergt een verbinding tussen de beleidsdomeinen waarin die grondrechten vervat zitten en een afstemming tussen meerdere beleidsniveaus. In de uitvoeringsbesluiten en in de sectorale bepalingen moet het effectief realiseren van deze verbindingen een belangrijk aandachtspunt zijn.

Om binnen dit algemene kader de burger/klant/zorgvrager centraal te kunnen stellen is de autonomie van de lokale besturen op het vlak van sociaal beleid zeer belangrijk. Een grotere lokale autonomie in het vaststellen van beleidsdoelstellingen en het bijhorende aanbod biedt kansen om beter in te spelen op de lokale behoefte en de draagkracht van de lokale overheid. Dit impliceert dat het gebruikte instrumentarium om doelstellingen en de ambities van het lokaal sociaal beleid om de grondrechten te waarborgen lokaal sterk verschillend kan zijn. Het doelstellingenkader zelf, namelijk de waarborg van grondrechten te garanderen, moet evenwel voor alle lokale besturen en hun burgers hetzelfde blijven. Daartoe moeten de nodige garanties ingebouwd worden.

## 6 Een coherent en laagdrempelig aanbod uitbouwen

Een coherent en laagdrempelig aanbod wordt uitgebouwd in partnerschap met lokale en bovenlokale actoren. Het is van belang dat lokale besturen op een duurzame manier de krachten bundelen met deze actoren, waarbij de burger centraal gesteld wordt.

Via het concept van vermaatschappelijking van de zorg moet er gewerkt worden aan de complementariteit en wisselwerking tussen informele en formele zorg, met bijzondere aandacht voor de preciaire situatie van de informele zorg. De vermaatschappelijking van de zorg wordt als instrument naar voor geschoven om het lokaal sociaal beleid mee vorm te geven via een laagdrempelig aanbod. De raad interpreteert dit als een stimulans voor de lokale besturen om initiatieven en netwerken te faciliteren en ondersteunen die zich op het lokale niveau inzetten rond informele – en mantelzorg en meer algemeen vrijwillige inzet.

In een coherent laagdrempelig aanbod gaan informele en formele zorg hand in hand, in een sterke complementariteit en wisselwerking tussen beide zorgvormen. Dit betekent dat investeren in vermaatschappelijking en informele zorg moet samengaan met het versterken van het professionele zorg- en ondersteuningsaanbod. Dit houdt voor de SERV in dat (1) de overheid niet terugtreedt naar een systeem met een zwak uitgebouwde formele zorg en vanuit een besparingslogica zorg tracht af te wentelen op zijn burgers of op vrijwillige initiatieven en dat (2) de burgers hun zorg niet volledig afwentelen op de overheid en dat ze binnen de grenzen van hun (personele, sociale en financiële) mogelijkheden eigen verantwoordelijkheid en regie van hun

zorg blijven opnemen, zonder evenwel een te hoge druk op de schouders van mensen te leggen of mensen te culpabiliseren indien dit niet lukt. Vermaatschappelijking van de zorg impliceert immers dat de lokale en bovenlokale bestuursniveaus dit ook faciliteren.

In het kader van vermaatschappelijking van de zorg vestigt de SERV de aandacht op de grenzen aan mantelzorg zowel aan de zorgzijde als aan de economische zijde<sup>4</sup>. De ondersteuning van de mantelzorgers op lokaal en bovenlokaal niveau, onder andere bij de combinatie met arbeid, is belangrijk.

Er is ook duidelijkheid nodig over de verhouding tussen het Sociaal huis, het geïntegreerd breed onthaal en de huizen van het kind.

Het voorontwerp van decreet geeft alvast een aantal handvatten voor de lokale besturen om een toegankelijke hulpverlening uit te bouwen en te bestendigen. Men verwijst naar het Sociaal huis, het geïntegreerd breed onthaal en de huizen van het kind als fundamenteën waarop het lokale aanbod verder opgebouwd kan worden. De SERV ziet in deze vermelding ook de (verdere) decretale verankering van deze initiatieven.

Ook hier zal de verdere operationalisering meer duidelijkheid moeten brengen over hoe het geïntegreerd breed onthaal uitgebouwd wordt, hoe het zich verhoudt tot het Sociaal Huis, wie welke verantwoordelijkheden draagt, over welke (gemeentelijke) middelen ze kunnen beschikken en hoe het onthaal uitgebouwd wordt rekening houdend met de lokale noden.

Het opbouwen van het breed onthaal en het behoeftegericht aanbod van lokale hulp- en dienstverlening gebeurt best van onder uit, vanuit de basis (bottom-up), in samenwerking en partnerschap met lokale en bovenlokale actoren.

## 7 Een participatieve regierol voor de lokale besturen

Een rolscheiding tussen regisseur en actor inzake lokaal sociaal beleid moet evolueren in de richting van een participatief regiemodel op basis van corporate governance-principes.

De lokale besturen krijgen de expliciete opdracht het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening af te stemmen op de lokale behoefte, enerzijds via bevorderen van overleg en afstemming tussen lokale actoren maar anderzijds kan het bestuur ook zelf optreden als aanbieder.

De SERV benadrukt dat de rol van regisseur en de rol van actor van de lokale besturen in de lokale sociale hulp- en dienstverlening duidelijk gescheiden moeten zijn. Een dubbele rol - regisseur en actor - kan leiden tot situaties waarin de lokale besturen tegelijk rechter en partij zijn en onvoldoende objectief kunnen oordelen, bijvoorbeeld doordat de behoefte aan bijkomend aanbod in conflict komt met het criterium van complementariteit en complementariteit t.o.v. het bestaande lokale aanbod (bv. probleem van mogelijke concurrentie). In voorgaande adviezen van de SERV, bijvoorbeeld over de regierol van gemeenten inzake lokale sociale economie<sup>5</sup>, over

<sup>4</sup> [Advies Vlaams mantelzorgplan 2016-2020, 20 september 2016](#)

<sup>5</sup> [Advies regierol gemeenten lokale sociale economie, 14 september 2015](#)



de lokale diensteneconomie<sup>6</sup> en over de opvang en vrije tijd van schoolkinderen<sup>7</sup>, waarschuwde de raad ook voor deze dubbele rol die lokale besturen innemen.

De memorie van toelichting geeft al een aantal aanzetten rond deze rolscheiding zoals transparantie rond beslissingen, controle door de gemeenteraad, bindende en niet-bindende adviezen, overleg met sociale partners. Dat zijn goede stappen, maar dit gaat niet ver genoeg.

De SERV vindt zelf het concept van een participatief regiemodel op basis van corporate governance-principes interessant, zoals dat in eerdere adviezen door de SAR WGG<sup>8</sup> naar voor werd geschoven.

Een coherent kader voor klachten- en beroepsprocedures mag niet ontbreken in de (sectorale) uitvoeringsbesluiten. De betrokken lokale actoren moeten, met het oog op het tegengaan van belangenvermenging door het lokale bestuur, kunnen beschikken over procedures om beslissingen over het lokale aanbod of beslissingen die ingaan tegen de ontwikkelde beleidsdoelstellingen aan te kaarten.

## 8 Lokale besturen een diversiteitsbril aanmeten

Een breed en gedragen lokaal sociaal beleid impliceert een volgehouden focus op een diverse waaier aan doelgroepen. Dat start bij de bepaling van relevante doelgroepen (breed en heterogeen) maar gaat ook verder via het realiseren van de betrokkenheid en steun van die groepen, de uitbouw van een divers en laagdrempelig aanbod én de communicatie van het aanbod naar de betrokkenen toe.

Het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid verduidelijkt de wijze waarop lokale besturen de toegang tot sociale grondrechten op lokaal niveau maximaal moeten proberen te verzekeren. In die zin heeft dit decreet dan ook een grote impact, direct en/of indirect, op verschillende kansengroepen en hun toegang tot lokale hulp- en dienstverlening. Drie elementen vragen hier bijzondere aandacht : de detectie van de noden van kansengroepen, het bepalen van een gepast zorg- en hulpverleningsaanbod en de communicatie over beleid en aanbod met de kansengroepen.

- ▀ Het decreet spoort in artikel 5 de lokale besturen alvast aan om betrokkenheid en inspraak van kwetsbare burgers te organiseren met methoden die ook afgestemd zijn op de doelgroep.

De doelgroep van het lokaal sociaal beleid is heterogeen samengesteld. Het is in eerste instantie aangewezen om in de memorie van toelichting naast de meest evidente kwetsbare groepen ook doelgroepen van het lokaal sociaal beleid te vermelden die minder gekend zijn. De raad denkt daarbij, zonder exhaustief te zijn, aan mensen zonder papieren, recent erkende vluchtelingen, (ex-)gedetineerden, Rom-zigeuners, allochtone mantelzorgers, (de-) radicaliserende jongeren ... Een uitgebreidere lijst werkt sensibiliserend voor de lokale besturen om verder te kijken dan de evidente gesprekspartners en actoren om het lokaal sociaal beleid vorm te geven en uit te voeren.

<sup>6</sup> [Advies lokale diensteneconomie, 29 april 2013](#)

<sup>7</sup> [Advies conceptnota opvang en vrije tijd schoolkinderen, 12 oktober 2015](#)

<sup>8</sup> [Advies conceptnota buitenschoolse kinderopvang, 1 oktober 2015](#)



Het zal in het verlengde daarvan zeker geen eenvoudige opdracht zijn om de verschillende doelgroepen te betrekken bij de beleidsontwikkeling. Sommige groepen kunnen immers als groep bereikt worden via een lokale actor of het lokaal en bovenlokaal georganiseerd middenveld. Andere doelgroepen zijn, als gevolg van hun complexe problematiek, niet of veel minder georganiseerd. Inspraak en participatie organiseren van de homogene doelgroep zal een diverse set aan participatiemethodieken en creativiteit vergen van de lokale besturen.

- De diversiteit van het doelpubliek moet ook een weerspiegeling vinden in het aanbod, met een maximale toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening. Het aanbod moet laagdrempelig en nabij zijn en iedereen moet mee de regie over het eigen traject kunnen blijven voeren.
- De SERV vraagt de lokale besturen om gepaste aandacht te (blijven) geven aan een volgehouden en gediversifieerde communicatie over het lokaal sociaal beleid en de zorg en diensten die in dat kader aangeboden worden. Als inspirerend voorbeeld verwijst de raad naar het communicatiedraaiboek dat werd opgesteld binnen het project "Aangepaste communicatie naar sociaal zwakke groepen" (<http://www.communicerenmetarmen.be/>).

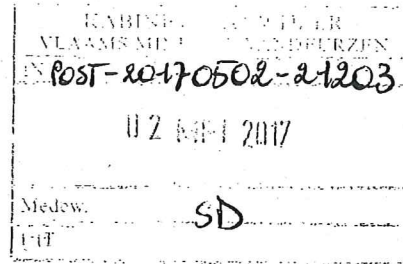
## 9 Enkele punctuele opmerkingen

In artikel 3 van het decreet wordt er geen omschrijving gegeven van het Sociaal Huis en van de Huizen van het kind.

Ook in de memorie van toelichting staat bij artikel 3 nog een foutieve verwijzing: "In 9° wordt het begrip "vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening" gedefinieerd." Dit moet 8° zijn.

In artikel 10 en 11 van het voorontwerp van decreet wordt verwezen naar de bepalingen over het geïntegreerd breed onthaal in artikel 10, tweede lid, 2°. Deze verwijzing is niet correct. De verwijzing moet refereren naar artikel 9, derde lid.

De heer Jo VANDEURZEN  
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Ellipsgebouw  
Koning Albert II-laan 35 bus 90  
1030 BRUSSEL



**contactpersoon**  
Gunter Naets  
gnaets@serv.be

**ons kenmerk**  
SARWGG\_BR\_20170428\_decreet\_lokaal sociaal beleid

**Brussel**  
28 april 2017

**Advies over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid**

Mijnheer de minister

U vindt hierbij het advies van de SAR WGG over het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid.

Hoogachtend

Gunter Naets  
secretaris

Jan De Maeseneer  
voorzitter



11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT

11  
BARNETT



## **Advies**

# **Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid**

Brussel, 27 april 2017

**Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid**

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid  
Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Ontvangst adviesvraag: 14 maart 2017  
Goedkeuring raad: 27 april 2017, in consensus

# Inhoud

<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>4</b>
<b>Advies</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Algemene beschouwingen</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening</b> .....	<b>10</b>
<b>4 Toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en aanpakken van onderbescherming</b> .....	<b>12</b>
<b>5 Vermaatschappelijking</b> .....	<b>12</b>
<b>6 Tot slot</b> .....	<b>13</b>



## Krachtlijnen

Zowel de Vlaamse overheid als de lokale overheden voeren sociaal beleid. De Strategische adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid (SAR WGG) vindt het zeer belangrijk dat het voorliggende voorontwerp van decreet geen aanleiding geeft tot een versnippering van de aansturingsniveaus. Het moet voor elke betrokkene duidelijk zijn welke bakens inzake sociaal beleid de Vlaamse overheid uitzet, en wat de discretionaire bevoegdheden van de lokale besturen zijn.

### **Randvoorwaarden ontbreken voor een sterk lokaal sociaal beleid in elke gemeente**

De SAR WGG is tevreden dat met dit voorontwerp van decreet het lokale bestuursniveau naar waarde geschat wordt. Lokale besturen hebben een belangrijke rol bij het opstellen van een inclusief en integraal sociaal beleid. Ook bij het afstemmen van het aanbod op de lokale behoeften, bij de regie van het geïntegreerd breed onthaal en bij het ondersteunen van de vrijwillige en informele zorg hebben zij een grote inbreng. Het is ook goed dat zij de duidelijke taak krijgen om te werken aan het effectueren van ieders grondrechten.

De raad meent echter dat het voorontwerp van decreet voor de lokale besturen onvoldoende randvoorwaarden biedt om deze rollen naar behoren te kunnen opnemen. Het toewijzen van bijkomende opdrachten kan immers alleen maar indien lokale besturen versterkt worden in hun mogelijkheden om relevant sociaal beleid te voeren, gestuurd door de noden en behoeften van de burger.

Daarbij vraagt de raad dat de Vlaamse Regering een beleid voert dat expliciet rekening houdt met de variatie tussen gemeenten die bepaalt of lokale overheden over voldoende bestuurskracht en expertise beschikken om de toegewezen opdrachten waar te maken. De bestuurskracht op het terrein van het lokaal sociaal beleid kan evenwel veranderen. Dit vergt van de Vlaamse overheid een continu proces waarbij zij de lokale bestuurskracht opvolgt en de nodige flexibiliteit in haar beleid voorziet om aan te sluiten bij de lokale realiteit.

Ook inspelen op lokale noden en behoeften leidt vanzelfsprekend tot variatie in het beleid van gemeenten. Maar personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte moeten, onafhankelijk van de gemeente waarin ze wonen, kunnen rekenen op toegankelijke zorg en ondersteuning die op maat is van hun behoeften. Ook hier verwacht de raad dat de Vlaamse Regering sterker waarborgt dat alle lokale besturen deze opdracht naar behoren opnemen zodat er geen ongeoorloofde ongelijkheid tussen de gemeenten ontstaat.

### **Wisselwerking tussen het lokaal bestuur en de lokale partners om een behoeftegericht aanbod te realiseren**

Het lokale bestuur krijgt de decretale opdracht om het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften en dit minstens via het bevorderen van overleg en afstemming tussen lokale actoren. In functie van behoeftegerichte zorg en ondersteuning zouden lokale samenwerking, afstemming, overleg en een evenwaardige relatie tussen de partners de uitgangspunten van dit voorontwerp van decreet moeten zijn. De raad pleit voor een participatief model waarin verschillende partners op voet van gelijkheid samen doelen stellen en waarmaken.

Om de regierol effectief in te vullen, is een geschikt instrumentarium nodig. De instrumenten moeten, net zoals de lokale doelstellingen, in dialoog met en op basis van gelijkwaardigheid



tussen de partners uitgewerkt worden. Voor de raad moeten de instrumenten kaderen binnen een stimuleringsbeleid dat gericht is op het invullen van de lokale noden en op de betrokkenheid en samenwerking tussen de partners (lokale overheid, gebruikers, aanbieders en middenveld).

Het is goed dat de mogelijkheid wordt voorzien voor bovenlokale samenwerking. Dit mag evenwel nooit leiden tot lacunes in het lokale zorg- en ondersteuningsaanbod in de verschillende gemeenten die deel uitmaken van het bovenlokaal samenwerkingsverband.

### **Scheiding van de rollen van aanbieder en regisseur**

Komen tot een behoeftegericht en gebiedsdekkend aanbod betekent voor de raad ook dat het lokale bestuur zelf een aanbod voorziet als de zorg en ondersteuning georganiseerd door andere initiatiefnemers niet voldoet aan de criteria van maatschappelijk verantwoorde zorg (toegankelijk, kwaliteitsvol, performant, relevant en sociaal rechtvaardig).

Wanneer het lokale bestuur zelf als aanbieder optreedt, moet het die rol scheiden van zijn rol als regisseur. De raad vindt het belangrijk dat het voorontwerp van decreet deze bepaling expliciteert. Voor de raad moeten de lokale besturen de regierol zo onafhankelijk mogelijk opnemen, dient er gelijkwaardigheid te zijn tussen de partners in het netwerk en moet een klachten- en beroepsprocedure voorzien worden. De memorie van toelichting bevat al enkele handvatten die hieraan kunnen bijdragen. Toch vragen we om in de uitvoeringsbesluiten de modaliteiten van lokale regie weloverwogen en helder verder uit te tekenen zodat men komt tot een participatief regiemodel dat volgens de principes van corporate governance vorm krijgt en garanties biedt om rolconflicten uit te sluiten.

De gelijkwaardigheid, het scheiden van de rollen en de transparante objectiviteit moeten bovendien door de verschillende partners toegepast worden. Binnen een samenwerkingsverband kunnen alle partners namelijk rollen combineren.

### **Vermaatschappelijking via sterkere ondersteuning van informele en vrijwillige zorg**

De raad waardeert dat het voorontwerp van decreet bijzondere aandacht heeft voor de vermaatschappelijking. We delen daarbij de mening dat lokale besturen bestaande initiatieven van informele en vrijwillige zorg moet ondersteunen, eventueel stimuleren of ze zelf nemen. Daarnaast wenst de raad dat het decreet lokaal sociaal beleid de lokale besturen aanzet om volop kansen te bieden aan lokale en buurtgerichte initiatieven.

Aangezien er al zeer veel mantelzorg en vrijwillige zorg is, maar deze onder druk staat, is het ondersteunen ervan een prioritaire opdracht, ook voor het lokale bestuur. Het kan natuurlijk niet zijn dat vermaatschappelijking nagestreefd wordt zonder dat de verschillende bestuursniveaus en beleidsdomeinen een breed beleid voeren dat dit faciliteert.

Investeren in de vermaatschappelijking moet ook samengaan met een sterke professionele zorg en ondersteuning en een sterk sociaal cultureel verenigingsleven. De raad wijst op het principe van gedeelde zorg en ondersteuning met een goede wisselwerking tussen de verschillende vormen van informele en formele zorg en ondersteuning. De manier waarop de memorie van toelichting invulling geeft aan de vermaatschappelijking, dreigt hieraan voorbij te gaan.

Tot slot moet op lokaal niveau verder ingezet worden op de maximale toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening. Onder meer het concept van het geïntegreerd breed onthaal biedt hiervoor kansen.



# Advies

## Situering adviesvraag en –procedure

Lokale besturen (gemeente en OCMW) zijn belangrijke partners in het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid in Vlaanderen. Dit wordt bevestigd door het voorontwerp van decreet over het lokaal sociaal beleid dat de Vlaamse Regering principieel goedkeurde op 24 februari 2017.

In dit nieuwe decreet worden de kaders, randvoorwaarden en standaarden van lokaal sociaal beleid bepaald. De lokale besturen worden expliciet gevraagd hierin de leiding te nemen. Hun regierol in het lokaal sociaal beleid wordt op verschillende punten geconcretiseerd.

De Strategische adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid (SAR WGG) kreeg op 14 maart 2017 de vraag om hierover advies te verlenen. De raad vergaderde over deze adviesvraag op 23 maart, 18 april en 27 april en keurde het advies in consensus goed op 27 april 2017.

## 1 Algemene beschouwingen

In dit advies volgt de raad de structuur van het voorontwerp van decreet, dat opgebouwd is uit vier inhoudelijke opdrachten voor de lokale besturen en intergemeentelijke samenwerkingen. In elk van deze opdrachten hebben zij volgens de raad een belangrijke rol te spelen: bij het opstellen van een inclusief en integraal sociaal beleid, bij het afstemmen van het aanbod op de lokale behoeften, bij de regie van het sociaal huis en het geïntegreerd breed onthaal en bij het ondersteunen van de vrijwillige en informele zorg. Het is positief dat de lokale besturen in al deze zaken erkend worden.

Het voorontwerp van decreet geeft lokale besturen de opdracht om ervoor te zorgen dat iedere burger een menswaardig leven kan leiden. Dit betekent dat het lokale bestuur moet zorgen voor een maximale toegang tot de sociale grondrechten. De raad is tevreden dat op deze manier gewerkt wordt aan het effectueren van de grondrechten en dat de verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk toegewezen wordt. De grondrechtenbenadering vereist ook dat lokale besturen inzetten op de verschillende levensdomeinen. Maar daarvoor mist dit decreet linken met onder meer huisvesting, preventie, armoedebestrijding, werk, onderwijs, ...

Verschillende elementen zoals de grootte van de gemeente, het inwonersaantal, de lokale administratie, de financiële draagkracht, ... bepalen of lokale overheden over voldoende bestuurskracht en expertise beschikken om de opdrachten uit het voorontwerp van decreet waar te maken. Ook de aan- of afwezigheid van initiatieven van zorg en ondersteuning en de kracht van de verschillende lokale actoren vormen mee de context waarin lokaal sociaal beleid tot stand komt. De raad vraagt dat de Vlaamse Regering een beleid voert dat expliciet rekening houdt met de variatie tussen gemeenten op al deze vlakken. De bestuurskracht op het terrein van het lokaal sociaal beleid kan evenwel veranderen. Dit vergt van de Vlaamse overheid een continu proces waarbij zij de lokale bestuurskracht opvolgt en de nodige flexibiliteit in haar beleid voorziet om aan te sluiten bij de lokale realiteit.

Decentralisatie en het vergroten van de beleidsruimte van lokale besturen in de domeinen welzijn, gezondheid en gezin moet bijdragen aan het realiseren van integrale zorg en ondersteuning in elke gemeente in Vlaanderen. *Integrale zorg en ondersteuning neemt de behoeften, vragen en*



*doelstellingen van de persoon met zorgbehoefte (en zijn naaste omgeving) als uitgangspunt en realiseert een paradigma-shift van "probleem-georiënteerde" naar "doel-georiënteerde" zorg en ondersteuning. [...] Het nastreven van een goede kwaliteit van leven voor en door elke burger moet de ultieme ambitie zijn van een integrale zorg en ondersteuning. [...] Integrale zorg en ondersteuning zet sterk in op preventieve actie en de mobilisering van verbindende krachten in de samenleving.* Dit schreef de raad in zijn Visienota Integrale zorg en ondersteuning (7 december 2012, p. 13). Het lokale beleidsniveau, dicht bij de burger, is een belangrijke partner om dit te verwezenlijken.

Net zoals bij elke hervorming binnen het beleidsdomein WVG moet dit voorontwerp van decreet ook bijdragen tot meer toegankelijkheid, kwaliteit, performantie, relevantie en sociale rechtvaardigheid in de zorg en ondersteuning<sup>1</sup>.

De raad meent echter dat **het voorontwerp van decreet aan de lokale besturen onvoldoende mogelijkheden biedt om de uitdaging van meer integrale zorg en ondersteuning en maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning op een goede manier aan te gaan.** Het toewijzen van bijkomende opdrachten aan de lokale besturen kan alleen indien het ook gepaard gaat met het voorzien van de nodige randvoorwaarden die de lokale besturen verder versterken. Voor de raad gaat het dan om inhoudelijke, financiële en organisatorische randvoorwaarden zoals het aanreiken van relevante data over de (behoeften van de) bevolking op lokaal niveau, financiële ondersteuning, coherente sectorale regelgeving, verdere administratieve vereenvoudiging en planlastenvermindering, aansturing van ICT-ontwikkelingen, het beschikbaar stellen van good practices over lokaal sociaal beleid, ... Aansluitend vraagt de raad om te onderzoeken hoe er ook doelgericht gefinancierd kan worden zodat een aantal breed gedragen lokale sociale doelstellingen makkelijker gehaald kunnen worden (en/of er een positieve evolutie is).

De Vlaamse Regering geeft hier verdere uitwerking aan het subsidiariteitsprincipe. De sociale hulp- en dienstverlening wordt georganiseerd op het meest geschikte niveau en dus worden er elementen van sociaal beleid bepaald door de Vlaamse overheid, andere door de lokale overheden. Voor de raad is het erg belangrijk dat het voorontwerp van decreet geen aanleiding geeft tot een versnippering van de aansturingsniveaus. Het moet voor elke betrokkene duidelijk zijn welke bakens inzake sociaal beleid de Vlaamse overheid uitzet, en wat de discretionaire bevoegdheden van de lokale besturen zijn.

### **Wisselwerking tussen het lokale bestuur en de lokale partners**

Een lokaal bestuur staat samen met de lokale zorg- en welzijnsactoren in voor het realiseren van een op de lokale noden afgestemd laagdrempelig zorg- en ondersteuningsaanbod in de gemeente. Voor de raad moeten lokale samenwerking, afstemming en overleg de uitgangspunten van dit voorontwerp van decreet zijn. Lokaal sociaal beleid krijgt vorm via een wisselwerking, waarbij de inbreng van de verschillende partners (het lokale bestuur, de gebruikers, de aanbieders en het middenveld) erkend wordt. Deze partners moeten immers interageren en hebben er alle belang bij om elkaar te vinden in het opstellen en het realiseren van integrale lokale sociale doelstellingen en hun vertaling naar concrete acties. De raad pleit dus voor **een participatief model waarin verschillende partners op voet van gelijkheid samen doelen**

<sup>1</sup> Dit zijn de vijf uitgangspunten van maatschappelijk verantwoorde zorg, zoals benoemd in de visienota van de SAR WGG van 24 februari 2011.



**stellen en waarmaken.** Dit model zorgt ook voor het noodzakelijke draagvlak van de doelen bij de partners.

De doelen moeten de lokale noden en behoeften goed capteren. Vraag- en behoeftegerichte zorg en ondersteuning is voor de raad immers de norm. Dit betekent ook dat in de sociale hulp- en dienstverlening samenwerking tussen verschillende actoren uit diverse sectoren en beleidsdomeinen noodzakelijk is om een antwoord te kunnen geven op de behoeften van individuele burgers.

Voor deze integrale aanpak is een lokale regie nodig. De raad vindt het evenwel onduidelijk op welke manier de regierollen van het lokale bestuur vorm krijgen. Uit het voorontwerp van decreet is ook niet duidelijk of er een evenwaardige relatie ontstaat tussen het lokale bestuur en de andere partners. Om dat te realiseren, moet er een regiemodel zijn dat zorgt voor een wederzijdse relatie tussen de Vlaamse overheid en het lokale bestuur enerzijds, en tussen het lokale bestuur en de gebruikers, aanbieders en het middenveld anderzijds.

Om de regierol (beschreven in punt 3 van dit advies) effectief in te vullen, is een geschikt instrumentarium nodig. Dat instrumentarium moet de objectiviteit van het lokale overheids-optreden garanderen maar ook hefboomen bieden voor het responsabiliseren van de verschillende partners in het uitvoeren van **lokale sociale doelstellingen die de lokale behoeften dekken, participatief tot stand gekomen zijn en breed gedragen worden.** Men moet behoedzaam te werk gaan bij het bepalen van deze instrumenten. Daarom **moeten de instrumenten, net zoals de lokale doelstellingen, in dialoog met en op basis van gelijkwaardigheid tussen de partners uitgewerkt worden.** Voor de raad moeten de instrumenten kaderen binnen een stimuleringsbeleid dat gericht is op het invullen van de lokale noden en op samenwerking tussen de verschillende partners. Het instrumentarium moet willekeur uitsluiten.

### **Oproep tot afstemming met andere reorganisatietrajecten**

Op 16 februari 2017 stelde minister Vandeurzen zijn conceptnota 'Geïntegreerde zorgverlening in de eerste lijn' voor<sup>2</sup>. In die nota worden eerstelijnszones opgericht (op een schaal van ongeveer 100.000 inwoners). Deze eerstelijnszones krijgen een aantal taken toebedeeld om zorgverstrekkers in de eerste lijn te ondersteunen. Dit zijn onder meer het ondersteunen van de lokale en bovenlokale zorgstrategische planning, het mee operationaliseren van Vlaamse en lokale doelstellingen voor de eerste lijn, het bieden van ondersteuning bij het mee ontwikkelen van het geïntegreerd breed onthaal en het stimuleren en ondersteunen van initiatieven rond buurtgerichte zorg. De raad vraagt aan de Vlaamse Regering om de verhouding tussen de opdrachten van de eerstelijnszones en de opdrachten van de lokale besturen in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid te verduidelijken. Hoe zal de operationele samenwerking tussen de eerstelijnszones en de lokale besturen er concreet uitzien? **Het lokaal sociaal beleid en het beleid betreffende eerstelijnszorg en ondersteuning moeten op elkaar afgestemd zijn.**

<sup>2</sup> Voor aandachtspunten bij de organisatie van de eerstelijnszorg verwijst de raad graag naar zijn advies dat hierover wordt uitgebracht.

## 2 Lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan

In het meerjarenplan van het lokale bestuur moet specifieke aandacht gaan naar een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid (art. 4). Daarbij zijn voor de raad alvast vier elementen van belang: een degelijke wetenschappelijke onderbouwing, participatie en inspraak, het bepalen van sterke lokale sociale doelstellingen en oog voor continuïteit.

### Een goede onderbouwing

Een goed strategisch lokaal sociaal beleidsplan kan pas worden ontwikkeld na een correcte detectie van de behoeften van de populatie in de regio. Daarvoor is meer transparantie, coördinatie en ondersteuning vanuit het Vlaamse bestuursniveau noodzakelijk, iets waar het decreet aan voorbijgaat.

Op lokaal niveau moeten immers relevante gegevens beschikbaar zijn die toelaten een 'gemeenschapsdiagnose' te maken, onder andere van de gezondheid, het welzijn en de noden aan zorg en ondersteuning bij de bevolking. Voor de raad moet deze informatie gekaderd worden binnen een geheel van wetenschappelijke data op bovenlokaal niveau. Vlaanderen beschikt al over heel wat cijfers die het lokale niveau in beeld brengen en die beter moeten doorstromen naar dat niveau (Gemeentelijke profielschetsen, Gemeentemonitor, IMA Atlas,...). Waar nodig moet Vlaanderen de dataverzameling verder verfijnen en moeten er bijkomende gegevens verzameld worden. De raad verwacht een aansturing door de Vlaamse overheid zodat gegevens in de verschillende gemeenten op een zo uniform mogelijke wijze verzameld worden en administratieve overlast vermeden wordt. De raad roept de lokale besturen op om dan volop gebruik te maken van deze gegevens.

### Organiseren van participatie

Het is positief dat artikel 5 §1 wijst op de noodzaak om in het kader van het lokaal sociaal beleid betrokkenheid en participatie van burgers te realiseren en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de meest kwetsbare burgers. Structurele betrokkenheid van de burger is essentieel om een lokaal sociaal beleid te voeren dat op maat is van de inwoners van de gemeente en aansluit bij hun noden en behoeften.

Artikel 5 §2 geeft aan dat het lokale bestuur de lokale actoren betreft bij de voorbereiding, monitoring en bijsturing van het lokaal sociaal beleid. Het is voor de raad erg belangrijk dat lokale actoren betrokken worden bij het beleid dat gaat over de lokale sociale doelstellingen.

Hoewel de tekst dus goede aanzetten geeft, blijft het artikel 5 nog te vaag en vrijblijvend. Hoe zal Vlaanderen de lokale overheden er concreet toe aanzetten en ondersteunen om ervoor te zorgen dat burgers – in het bijzonder kwetsbare doelgroepen – en lokale actoren effectief participeren aan de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid? Dit moet een kaderdecreet al duidelijker bepalen.

### Bepalen van lokale sociale doelstellingen

In functie van lokale noden en behoeften bepaalt het lokale bestuur beleidsdoelstellingen. Terecht wordt eveneens de mogelijkheid geboden om dit op bovenlokaal niveau op te nemen, door verschillende lokale overheden samen (art. 6).



Dat doelen op lokaal niveau vastgelegd kunnen worden, is een goede zaak. Toch is volgens de raad ook een goede wisselwerking met de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen en andere beleidskaders essentieel. Een lokale vertaling en de ruimte om eigen lokale accenten te kunnen leggen, zijn daarbij van belang. Het decreet heeft hiervoor te weinig aandacht.

#### **Nastreven van continuïteit**

Burgers moeten steeds kunnen rekenen op de continuïteit van hulp- en dienstverlening over bestuursperiodes heen. Daarnaast hebben ook initiatieven in zorg en ondersteuning nood aan een tijdshorizon die toelaat om investeringen te doen. Daarom vraagt de raad dat elk lokaal bestuur een langetermijnvisie hanteert met oog voor de continuïteit van beslissingen en initiatieven over bestuurswissels heen.

### **3 Regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening**

#### **Aanbod afstemmen op de behoeften**

Het lokale bestuur krijgt de decretale opdracht om het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften (art. 7 §1). Inspelen op lokale noden en behoeften leidt onvermijdelijk tot variatie in het beleid van gemeenten. Maar personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte moeten, onafhankelijk van de gemeente waarin ze wonen, kunnen rekenen op toegankelijke zorg en ondersteuning die op maat is van hun behoeften. Daarvoor moeten alle gemeenten hun decretale opdracht gedegen invullen. De raad vraagt dat de Vlaamse Regering waarborgt dat alle lokale besturen deze opdracht naar behoren opnemen zodat er geen ongeoorloofde ongelijkheid tussen de gemeenten ontstaat.

Artikel 7 §1 stelt nog dat de opdracht minstens betrekking heeft op het bevorderen van overleg en afstemming tussen lokale actoren om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening. De raad vindt het goed dat de dialoog met lokale aanbieders naar voor geschoven wordt. Komen tot een complementair, behoeftegericht en gebiedsdekkend aanbod betekent voor de raad ook dat het lokale bestuur zelf een aanbod voorziet, wanneer de zorg en ondersteuning georganiseerd door andere initiatiefnemers niet voldoet aan de criteria van maatschappelijk verantwoorde zorg. Zo heeft het lokale bestuur de opdracht om samen met de lokale publieke en private actoren een lokaal zorg- en ondersteuningsaanbod te realiseren dat toegankelijk, kwaliteitsvol, relevant, performant en sociaal rechtvaardig is.

De raad vraagt dat lokale overheden ook voldoende ruimte bieden opdat goede initiatieven die beantwoorden aan (nieuwe) lokale noden en behoeften tot ontwikkeling kunnen komen. Op het terrein ontstaan immers heel wat waardevolle ideeën (via sociaal ondernemerschap, buurtwerkingen, burgerinitiatieven...). Wanneer deze voldoen aan de principes van maatschappelijk verantwoorde zorg, moeten zij kansen krijgen om verder uit te groeien tot duurzame innovatieve initiatieven.

#### **Actor en regisseur**

De memorie van toelichting schetst de visie van de Vlaamse Regering op het scheiden van de rollen van een lokaal bestuur dat optreedt als regisseur en als aanbieder van lokale sociale hulp- en dienstverlening: *'Indien het lokale bestuur tegelijkertijd actor en regisseur is, moet er een beheersmodel worden voorzien dat rolconflicten uitsluit. Hiervoor bestaan instrumenten zoals een*



*zeer transparante communicatie en beslissingsprocedure over hoe het lokaal bestuur de dingen doet, met democratische controle en inspraak van de gemeenteraad en gesystematiseerd overleg met de lokale partners waarbij de keuzes van het lokale bestuur worden verduidelijkt en waarbij zij een al dan niet bindend advies over de criteria voor de regie kunnen geven*'. De raad is tevreden dat deze bepalingen overeenstemmen met het advies dat we hierover eerder al formuleerden (scheiding van rollen, transparantie, uitwerking van een beheersmodel)<sup>3</sup>.

Het is voor de raad erg belangrijk dat het decreet expliciteert dat wanneer het lokale bestuur zelf als aanbieder optreedt, het die rol moet scheiden van zijn rol als regisseur. De raad is er zich van bewust dat wat hierover nu in een kaderdecreet geschreven is, pas verder uitgewerkt zal worden in uitvoeringsbesluiten maar vraagt dat de Vlaamse Regering in de betreffende uitvoeringsbesluiten de modaliteiten van lokale regie weloverwogen en helder uittekent. De raad pleit daarbij voor een **participatief regiemodel dat volgens de principes van corporate governance vorm krijgt en garanties biedt om rolconflicten uit te sluiten**.

Om dit laatste te verzekeren, herhaalt de raad uit zijn vorige advies dat de regierol door de lokale besturen zo onafhankelijk mogelijk moet worden opgenomen. In de memorie van toelichting worden al enkele handvatten opgesomd die hieraan kunnen bijdragen. De raad verwacht dat al deze elementen effectief opgenomen worden in de uitvoeringsbesluiten. De raad vraagt daarnaast ook bepalingen uit te werken die de gelijkwaardigheid van de partners in het netwerk verzekeren en die een klachten- en beroepsprocedure voorzien waarop partners kunnen terugvallen wanneer ze zich onrechtmatig behandeld voelen binnen het samenwerkingsverband.

De gelijkwaardigheid, het scheiden van rollen en de transparante objectiviteit moeten door de verschillende partners toegepast worden. Binnen een samenwerkingsverband kunnen alle partners immers rollen combineren. Het gaat dan niet alleen over de rollen van actor en regisseur maar ook over de rol van facilitator (financieel of logistiek), de (invulling van de) rollen van unieke aanspreek- en informatiepunt, functies zoals het behandelen van klachten en het coördineren van zorg en ondersteuning,... De raad wijst erop dat de Vlaamse overheid ook hiervoor de randvoorwaarden moet omschrijven.

### **Bovenlokaal sociaal beleid**

Het is goed dat de mogelijkheid wordt voorzien dat lokale besturen gezamenlijke initiatieven kunnen nemen om een bovenlokaal sociaal beleid te voeren. Het decreet bepaalt dat Vlaamse programmatiecijfers daarbij samengeteld kunnen worden (art. 8 §2). De raad waarschuwt dat dit niet mag leiden tot lacunes in het lokale zorg- en ondersteuningsaanbod in de verschillende gemeenten die deel uitmaken van het bovenlokaal samenwerkingsverband. Elk lokaal bestuur – ongeacht of het voor de eigen gemeente of intergemeentelijk een sociaal beleid ontwikkelt – moet oog hebben voor nabije en bereikbare zorg en ondersteuning.

De raad is van mening dat het bepalen van de programmatie en erkenning door Vlaanderen moet gebeuren. De invulling van de programmatie verloopt uiteraard volgens de lokale behoeften en is gebaseerd op de lokale beleidsprioriteiten en lokale sociale beleidsdoelstellingen.

<sup>3</sup> SAR WGG, Advies over de conceptnota 'Krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang en vrije tijd van schoolkinderen', 30 september 2015.



## 4 Toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en aanpakken van onderbescherming

Op lokaal niveau werken aan maximale toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening is een belangrijk onderdeel van voorliggend voorontwerp van decreet. Het is goed dat daarbij de strijd tegen onderbescherming duidelijk vermeld is. De genoemde ambities van lokale automatische rechtentoekenning, administratieve vereenvoudiging, het lokaal proactief handelen en het vormgeven van een herkenbaar aanspreekpunt voor hulp- en dienstverlening worden gesteund.

De raad is tevreden dat het principe van het **geïntegreerd breed onthaal** bestendigd wordt. Het voorontwerp van decreet doet echter een voorafname op het stapsgewijze traject dat aangekondigd werd in de Conceptnota over het geïntegreerd breed onthaal. De raad houdt de minister eraan om – via de wetenschappelijke opvolging van de lopende proefprojecten - eerst te onderzoeken hoe in de praktijk gezorgd kan worden voor meerwaarde voor de burger en hoe het aanbod daar dan kan op aansluiten.

Een geïntegreerd breed onthaal moet behoeftegericht uitgewerkt worden. In zijn advies over de Conceptnota geïntegreerd breed onthaal (2 februari 2016) benadrukte de SAR WGG reeds dat bij het organiseren van onthaaldiensten altijd eerst bekeken moet worden wat de behoeften in een bepaald gebied zijn. En dat ook uitgegaan moet worden van de capaciteit die in die regio voorhanden is om de noden op te vangen. Een bottom-up benadering bij het vormgeven van het geïntegreerd breed onthaal is dus aangeraden.

Vanuit het standpunt van de burger is er vooral nood aan een laagdrempelig en herkenbaar lokaal aanspreekpunt dat werkt aan al zijn zorg- en ondersteuningsvragen en kijkt naar de verschillende levensdomeinen. Aangezien dit een geïntegreerde aanpak vergt, stelt de raad zich vragen bij de aparte vermelding van het sociaal huis, de Huizen van het Kind en het geïntegreerd breed onthaal.

In het voorontwerp van decreet wordt de focus gelegd op eerstelijnswelzijnsvoorzieningen als partners binnen het samenwerkingsverband van het geïntegreerd breed onthaal (OCMW, CAW en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen). De raad vraagt of de link met andere actoren gelegd zal worden? Via het Vlaams Actieplan Geestelijk Gezondheid kondigt minister Vandeurzen aan dat het de bedoeling is ook de geestelijke gezondheidszorg te betrekken in het geïntegreerd breed onthaal.

## 5 Vermaatschappelijking

Het lokale bestuur kan een belangrijke rol spelen bij vermaatschappelijking en zodoende bijdragen aan de realisatie van integrale zorg en ondersteuning voor elke persoon met een zorgbehoefte en zijn naaste omgeving. Het is op het lokale niveau dat samenwerking tussen informele zorg en formele zorg en ondersteuning best plaatsvindt en dat een integratie van welzijn en gezondheid bekomen moet worden. Onder meer het geïntegreerd breed onthaal maar ook het model van buurtgerichte zorg bieden hiervoor veel handvatten. Het decreet moet de lokale besturen aanzetten om volop kansen te bieden aan lokale en buurtgerichte initiatieven.

Het is positief dat het voorontwerp van decreet een hoofdstuk besteedt aan vermaatschappelijking. De memorie van toelichting geeft een invulling van hoe vermaatschappelijking tot



stand moet komen. Deze benadering dreigt echter in te gaan tegen de visie van de SAR WGG<sup>4</sup>, namelijk *een verschuiving binnen de zorg waarbij ernaar gestreefd wordt om mensen met beperkingen (van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard), chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede leven, ... met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de zorg zoveel mogelijk geïntegreerd in de gemeenschap te laten verlopen*. Dit houdt voor de raad in dat niet mag afgeleden worden naar een systeem waarin zorglasten zonder vrije keuze op de schouders van de informele zorg gelegd worden en waarin formele zorg en ondersteuning pas ingeroepen kan worden na uitputting van de eigen mogelijkheden en die van het informele netwerk.

Bij de uitwerking van de vermaatschappelijking in het voorontwerp van decreet zet men vooral in op het stimuleren van vrijwilligers en mantelzorgers, in plaats van op ondersteunende diensten. Artikel 13 stelt dat het lokale bestuur maatregelen neemt die de vermaatschappelijking stimuleren. Dit gebeurt door het organiseren en ondersteunen van initiatieven van vrijwillige en informele zorg en het stimuleren van dergelijke initiatieven die door lokale actoren of de bevolking worden georganiseerd (art. 14). De raad deelt de mening dat de lokale besturen bestaande initiatieven kunnen ondersteunen, eventueel stimuleren of ze zelf nemen.

Artikel 15 bepaalt dat het lokale bestuur de bevolking moet sensibiliseren voor deelname aan, oprichting, organisatie of gebruik van de initiatieven van vrijwillige en informele zorg. De raad stelde eerder dat er al zeer veel mantelzorg is, maar dat deze mantelzorg sterk onder druk staat. Daarom is het ondersteunen van wat er al aan informele zorg bestaat, zeer belangrijk. Het kan natuurlijk niet dat vermaatschappelijking nagestreefd wordt zonder dat de bestuursniveaus lokaal en bovenlokaal dit ook faciliteren. De raad ziet het als een opdracht van de verschillende bestuursniveaus en beleidsdomeinen om een beleid te voeren dat inzet op de combinatie van gezin, zorg en arbeid, op het combineren van onderwijs en zorgtaken, op verschillende zorg- en ondersteuningsvormen die de informele zorg ontlasten, ... Zo moet het sensibiliseren van de bevolking deel uitmaken van een breed palet van beleidsmaatregelen<sup>5</sup>.

Een zorgzame lokale overheid dient echter ook te erkennen dat er grenzen zijn aan het zorgen voor zichzelf en voor elkaar. Bovendien moet rekening gehouden worden met de vrijheid van mensen om te kiezen om niet te worden verzorgd door hun familie, vrienden of buren. En ook de keuze van mensen om zorg niet of slechts beperkt op te nemen, mag niet door een overheid bepaald worden. De raad benadrukt dat een vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening er nooit toe mag leiden dat kerntaken in de zorg- en hulpverlening worden afgeschoven op informele contacten en vrijwilligerswerk. De raad houdt vast aan het principe van **gedeelde zorg en ondersteuning met een goede wisselwerking tussen de verschillende vormen van zorg en ondersteuning**. Dit betekent dat investeren in vermaatschappelijking en informele zorg moet samengaan met een sterke professionele zorg en ondersteuning en een sterk sociaal cultureel verenigingsleven.

<sup>4</sup> De visie van de SAR WGG staat beschreven in de Visienota integrale zorg en ondersteuning (7 december 2011) en de Visienota over nieuw professionalisme in zorg en ondersteuning als opgave voor de toekomst (17 december 2015).

<sup>5</sup> De raad formuleerde meer aanbevelingen voor een breed mantelzorgbeleid in zijn advies over het Vlaams Mantelzorgplan 2016-2020.

## 6 Tot slot

De raad vindt weinig aandacht voor het bewaken van de **kwaliteit** van hulp- en dienstverlening en van zorg en ondersteuning doorheen deze decentralisatie. Het borgen van kwaliteit is echter van wezenlijk belang. Daarom verwachten we de onverkorte toepassing van de bestaande kwaliteitskaders. De memorie van toelichting beschrijft alleen dat de Vlaamse overheid en de lokale besturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen opnemen inzake de controle op kwaliteit. De raad wenst hierover meer verduidelijking. Gaat het om controles op de kwaliteit van de dienstverlening door de lokale besturen? Of om de kwaliteit van zorg en ondersteuning?

De raad vraagt om de uitvoering van het lokaal sociaal beleid op te volgen via een gerichte monitoring. Jammer genoeg is niet bepaald hoe men zal evalueren of de ingezette middelen en instrumenten bijdragen tot een sociaal meer rechtvaardige samenleving. De raad meent dat het goed zou zijn hiervoor nu de nodige uitkomst-maten te definiëren. Het onderzoeken van de **performantie** is daar een belangrijk onderdeel van: draagt deze hervorming bij tot de zorg- en levenskwaliteit en het maatschappelijk welzijn?