

Sociaal Huis onder de loep

Over pluralisme, etatisme en - jawel! - de hulpvrager

Jo Laenen

Een Sociaal Huis, het Huis van het Overleg, het Vlaamse Huis... Beleidsmakers trachten in deze tijden van onzekerheid en verwarring in te spelen op een fundamentele behoefte van mensen: nestwarmte. Een Huis - ja, een 'thuis' - overklast de onpersoonlijke werkwinkel, woon- en andere zorgwinkels. Mensen willen geen commercie, maar een veilige vluchthaven - een 'thuis'. Toegegeven, dat is een mooi streven.

Het Sociaal Huis vormt in dit artikel een aangrijpingspunt om algemene ontwikkelingen - die zich ook buiten de welzijnssector voordoen - bloot te leggen. Ik maak daarbij gebruik van een analyse van het verleden, om het heden - de stand van zaken van het debat vandaag - beter te onderkennen. Ik tracht ten slotte ook een aantal perspectieven aan te reiken om in de toekomst te kunnen omgaan met de bestuurlijke evoluties die zich voordoen. Wellicht kan deze oefening overgedaan worden in sectoren als tewerkstelling (lokale werkwinkel), cultuur en dergelijke meer. Achter de gevel van het Sociaal Huis gaat immers heel wat schuil...

Er woeden conflicten, ja, de gelijkenis met de traditionele betekenis van het begrip 'huis' is soms treffend; er gaan heel wat klassieke samenlevingsproblemen achter schuil (verhouding privaat-publiek); er worden nogal wat stellingenoorlogen uitgevochten (verhouding tussen intern en extern pluralisme). Een bloemlezing: de ene ziet in het 'Sociaal Huis' een aanval op de 'vrije keuze', op het stalinistische af zelfs. De andere verwijt de ene 'gestolde conflicten uit het verleden' in stand te houden. De ene vermoedt achter

elke steen - wie (hard) zoekt, die vindt (ooit) - ontzuiling. De andere verwijt de ene een 'na-ijlende positionele arrogantie van de zuilen', onwetend van de dynamiek die zich aan de basis afspeelt. Het hangt er maar van af in welke kring je je beweegt, welk argument van stal wordt gehaald. Zo komen we er dus niet.

Vooraleer ik het Sociaal Huis binnentreed, eerst nog dit: ik ontwijk specialismen maximaal; ik tracht het bij de essentie te houden, het gaat niet om de details. De zaken worden dan ook voldoende scherp - soms, bewust, confronterend - gesteld; ik hanteer schema's, ideaaltypes... Wijsneuzige collega's zullen ongetwijfeld onvolkomenheden opmerken. Maar dat doet niet terzake: het gaat om de



Jo Laenen studeerde sociologie en bedrijfseconomie aan de KU Leuven. Hij is werkzaam op de ACW-studiedienst, waar hij o.a. de domeinen welzijn, armoede en democratie opvolgt.

algemene lijnen, de essentie. Om het (interne) debat ook, de confrontatie die ik bewust opzoek, want te vaak worden argumenten gehanteerd die - ik wik mijn woorden, want dit is delicaat - enigszins gedateerd zijn. Het is allemaal waar, ook ik weet het niet - in de grond weten we het allemaal niet - maar tenminste moet de openheid er zijn (en die is er niet altijd) en debatabereidheid. Over de essentie, niet over de details...

1. WAAROVER GAAT HET?

Vooraleer ik het Sociaal Huis grondig doorlicht, probeer ik eerst de omtreklijnen ervan te schetsen. In het Vlaams regeerakkoord van 1999 lezen we: "De Vlaamse regering bouwt het bestaande OCMW uit tot een Sociaal Huis waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, voor premies, uitkeringen en tegemoetkomingen. Het Sociaal Huis wordt een mensvriendelijk en een toegankelijk aanspreekpunt dat de drempelvrees voor overheidsdiensten en de administratie moet wegwerken. Het Sociaal Huis stelt zich ook op als informatieloket en verwijst naar andere dienstverlenende instellingen, zoals de VDAB en bureaus voor consultatie en rechtspleging".

Relevante spelers in het sociaal huishouden - OCMW's, gemeenten, maatschappelijk werk... - ontwikkelden vervolgens stellingen voor een Sociaal Huis, min of meer voortbouwend op dit citaat. Langzamerhand tekende de Vlaamse regering een bouwplan uit. Dat vormt het fundament voor dit onderdeel.

1.1. Ontwikkelingen in het (lokaal) sociaal beleid

Een goed begrip van het Sociaal Huis vereist een breder perspectief. Gaandeweg werd de

idee immers ingepast (verdrongen?) in tal van ontwikkelingen binnen het '(lokaal) sociaal beleid'. Zoals daar zijn - en haal nu even diep adem -: het kerntakendebat (waar vragen centraal staan als 'welke taak is voor de overheid een kerntaak, wat kan ze aan het private initiatief overlaten?' en 'wat moet de lokale, provinciale en Vlaamse overheid dan doen?'), het gemeentedecreet (dat als doelstelling heeft de werking van de lokale overheid te verbeteren), de hervorming van het Gemeentefonds en het Sociaal Impulsfonds (integratie van SIF in Gemeentefonds, oprichting van een Stedenfonds); de verhouding OCMW-gemeente (een klassieke discussie, die nu moet uitmonden in een meer werkbare verhouding tussen beide besturen), het actieplan lokaal sociaal beleid (o.m. de uitwerking van samenwerkingsinitiatieven tussen lokale sociale actoren - OCMW, ACAW, gemeente, integratiesector en opbouwwerk), de uitwerking van een kaderdecreet.

Het lokaal sociaal beleid is - hoeft het gezegd? - in beweging. Dat is positief, omdat verbeteringen in het beleid aan de orde waren, zijn en blijven. Maar dat is ook negatief, omdat de indruk leeft dat een eenduidige visie vanuit Vlaanderen ontbreekt. Nazicht van verklaringen van de ministers van Welzijn en Binnenlandse Aangelegenheden - *iemand moet het doen* - bevestigen dit: er bestaan nogal wat accentverschillen, er worden nogal wat gemeenplaatsen opgeworpen, loze intentieverklaringen afgekondigd... En misschien is het grootste gevaar wel dit: sluipend worden beslissingen doorgezet omdat het totale zicht op het geheel (bewust?) ontnomen wordt. Maar zéér geleidelijk trok de mist op. De contouren teken(d)en zich langzaam af. In het volgende deel schets ik die: ze kunnen beschouwd worden als de belangrijkste wijzers voor de nabije toekomst.

Ik hanteer een objectieve methode. Ik geef - heel summier - de meest relevante elementen weer van primair bronnenmateriaal (regeringsnota's, beleidsdocumenten...), zonder die - voorsnog - te beoordelen. Dat doe ik in deel 3.

1.2. Stand van zaken van het debat

Op 13 juli 2001 legde de Vlaamse regering een aantal uitgangspunten vast voor het lokaal sociaal beleid. Doel is te komen tot een betere afstemming, op twee niveaus: het beleidsniveau en het uitvoerend niveau. Op het eerste dient een betere coördinatie nagestreefd (via een kaderdecreet lokaal sociaal beleid); op het tweede staat de afstemming van informatiesystemen centraal (via een Sociaal Huis) - daaraan wordt ook een fysieke overkoepeling gekoppeld van OCMW en gemeentelijke welzijnsdiensten.

Spil binnen die doelstelling - een betere afstemming dus - is het lokaal bestuur. De regering koos immers voor "een versterking van de coördinatieopdracht en de doorverwijzings- en éénloketfunctie van het lokaal bestuur met betrekking tot het lokaal sociaal beleid. Het lokaal bestuur heeft een democratische legitimatie, draagt een brede politieke verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen in de lokale gemeenschap, ook ten aanzien van actoren die niet onder het hiërarchisch gezag van het lokaal bestuur vallen". Ik kom daar verder nog op terug.

1.2.1. Niveau 1: beleid (kaderdecreet lokaal sociaal beleid)

Om de coördinatie van het lokaal sociaal beleid te optimaliseren, wordt een 'nieuw' instrument voorzien: het beleidsplan lokaal sociaal beleid. Dat bestaat uit een omgevings-

analyse, een geïntegreerde visie op het lokaal sociaal beleid, opgesteld na overleg met alle actoren, een inhoudelijk en financieel meerjarenplan, een protocol tussen gemeente en OCMW over de taakverdeling, één of meerdere protocols met alle betrokken derden over de taakverdeling.

De ruwe omtreklijnen van het kaderdecreet tekenen zich dus af: bij middel van een planingsinstrument moet het lokaal bestuur zijn coördinatieopdracht ten volle realiseren (cf. SIF).

1.2.2. Niveau 2: uitvoering: informatie en hulpverlening (Sociaal Huis)

Om de toegankelijkheid van de informatie te verbeteren (het verhaal van de bomen en het bos), wordt het Sociaal Huis als speerpunt uitgewerkt. Twee functies worden eraan toegewezen: een éénloketfunctie ("waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, voor premies, uitkeringen en tegemoetkomingen") en een doorverwijzingsfunctie ("als informatieloket fungeren en doorverwijzen naar andere dienstverlenende instellingen").

Het Sociaal Huis moet idealiter tot stand komen op één plaats waar OCMW en de sociale dienst van de gemeente tezamen het lokale welzijnsbeleid, maar elk (nog) met een aparte structuur, gestalte geven. Het voorbeeld van de lokale werkwinkel, is hier - en overigens ook in andere aspecten van de discussie m.b.t. het Sociaal Huis - nooit ver weg.

1.3. Conclusie

Na deze korte wandeling doorheen het veld van het lokaal sociaal beleid, moet duidelijk zijn welke ontwikkelingen zich aftekenen. Cruciale doelstelling is dat de afstemming

moet verbeteren, zowel op het beleidsniveau (coördinatie) als op het uitvoerend - persoonsgebonden - niveau (informatie, maar ook hulpverlening). Het is de lokale overheid die hierin het voortouw moet nemen.

Nogmaals, dit is een enigszins schematische voorstelling van de huidige evoluties. We staan vaak nog slechts aan het begin, maar de wegwijzers zijn uitgezet, de richting is bepaald. Wie niet mee is, is gezien...

2. SOCIAAL HUIS IN PERSPECTIEF

Waarom wordt dit 'Sociaal Huis' nu gelanceerd? Waarom staat precies een betere afstemming centraal? Wat leert het verleden? Welke maatschappelijke ontwikkelingen liggen eraan ten grondslag? In dit deel kom ik los van ontwikkelingen binnen welzijn. Want, zo beargumenteer ik straks, het Sociaal Huis is ten dele het gevolg van een algemeen beleidsfenomeen dat zich ook in andere sectoren aftekent. Het feit dat, bv. binnen tewerkstelling, een soortgelijk concept ontwikkeld is - de lokale werkwinkel - kan die bewering kracht bijzetten.

Vooreerst ontwikkel ik een algemeen kader om de ontwikkelingen binnen welzijn, tewerkstelling... in perspectief te plaatsen. Dat kader is een ideaaltypische voorstelling van de beleidsrealiteit, met zijn voor- en nadelen.

Voordeel is dat het een en ander voldoende duidelijk stelt. Nadeel is dat het (mogelijkerwijze) te zeer versimpelt, zodat (noodzakelijke) nuances achterwege blijven.

2.1. Algemeen kader

In wat volgt, tracht ik duidelijk te maken waarom een integratieconcept gelanceerd

wordt. Vervolgens geef ik aan waarom het uitgerekend nu gebeurt. Ik evalueer nog niet ten gronde, dat doe ik in deel 3. Ik beperk mij nu tot een theoretische analyse, op conceptueel niveau.

2.1.1. *Spanning integratie-specialisatie*

Integratie vormt in het lokaal welzijnsbeleid - net als in tal van andere terreinen - een wezenlijke beleidsdoelstelling. Het is de oplossing voor klassieke beleidsproblemen. Want de hulpvrager zou door de bomen het bos niet meer zien. Want te vaak werken diensten naast mekaar. Want soms wordt er een gebrek aan samenhang en onoverzichtelijkheid vastgesteld. Integratie (afstemming, overzichtelijkheid, samenhang) is dan aangewezen. De zeer clichématig geformuleerde beleidsproblemen - dat erken ik, maar nuanceer ze straks - zijn klassiek, omdat integratie in conflict komt met een ander beleidsdoel: specialisatie, taakverdeling. Want geen enkele organisatie kan alles zelf beheersen, regelen, realiseren. Want altijd zal men moeten vertrouwen op de kundigheid, de vakbekwaamheid en de loyauteit van anderen. Want de almaar complexer wordende noden binnen welzijn vergen een heel veld aan gespecialiseerde diensten. Taakverdeling is dus aangewezen. Die staat dan in voortdurend conflict met die andere beleidsdoelstelling: integratie.

Vereenvoudigd gezegd, taakverdeling en integratie zijn als communicerende vaten. Hoe meer taakverdeling, hoe meer versnippering, onoverzichtelijkheid (hoe minder integratie) dreigt; hoe meer nood er is om de overzichtelijkheid, de samenhang... van het geheel in de hand te houden; hoe sterker zich de noodzaak aan integratie doet gevoelen. We hebben hier dus te maken met een moeilijke evenwichtsoefening. Met een metafoor: bomen (speciali-

satie) zijn noodzakelijk voor een bos (integratie), met als gevaar dat de hulpvrager door die bomen het bos niet meer ziet (evenwichts-oefening).

Deze stelling is zeer veralgemenend. Nogmaals, dat heeft zijn voor- én nadelen - ik ben mij daar ten zeerste van bewust. Toch heeft het zijn waarde. Laat mij dat duidelijk maken met een concreet voorbeeld uit de beleidspraktijk. De (vorige) minister van Binnenlandse Aangelegenheden lost de spanning tussen taakverdeling en integratie kinderlijk eenvoudig op: "Waarom zoveel diensten als één zoveel beter kan... Er moet één loket, en uitsluitend één loket, zijn waar de burger met alle vragen aangaande ziekenzorg, werkloosheidsuitkeringen, pensioenen, levensminima terecht kan... Want de verzuilde en weinig efficiënte instellingen die het leven elke dag bepalen, moeten worden omgevormd tot mensvriendelijke en beter beheerde instellingen". Geen versnippering meer, geen overlappingsen meer, geen onoverzichtelijkheid meer (dus: geen specialisatie). Maar wel: totale overzichtelijkheid, de controle bij weinigen, de middelen vanuit één rationaliteit inzetten, de samenhang vanuit één centrum bewaken (dus: volledige integratie). Sociale politiek als grote kuis: koppen zullen rollen, de slechteriken zullen verdwijnen. De evenwichtsoefening tussen integratie en taakverdeling - beide noodzakelijk - helt hier totaal over naar de integratiepool. De noodzaak aan specialisatie wordt volledig miskend. Ook bij mensen - *die intelligenter zijn* - komen variaties op eenzelfde thema voor. Met een voorbeeld - dat hier en daar opgeld maakt -: waarom nog zoveel verzuilde initiatieven (taakverdeling: versnippering,

onoverzichtelijkheid...) in een tijd waarin de grote ideologische verhalen voorbij zijn? (integratie: meer overzichtelijkheid, samenhang...). Ik kom op deze vraag later terug.

2.1.2. Spanning publiek-privaat

De spanningsverhouding tussen integratie en specialisatie is inherent aanwezig in het lokaal welzijnsbeleid. Ze raakt immers rechtstreeks de diverse partners van het lokaal sociaal huishouden: publieke actoren (OCMW's, gemeente) en private actoren (Autonome CAW's, Ingebouwde CAW's...). De spanningsverhouding tussen integratie en specialisatie is dus in wezen de pendant van een andere verhouding - die overigens al heel wat inkt deed vloeien - die tussen publiek en privaat. Ik tracht dit duidelijk te maken.

In de eerste plaats is er een enorme specialisatie en taakverdeling tussen de actoren in het lokaal sociaal huishouden, van publieke en van private aard. Voor diverse bevolkings- en probleemcategorieën zijn er immers initiatieven in allerlei vormen. Naast diensten die openstaan voor alle burgers zijn er gespecialiseerde diensten die zich richten naar speci-

fieke (doel)groepen, naast de institutionele sector is er de ambulante sector enz. Deze specialisatie leidt soms tot overlapping in taken, onoverzichtelijkheid, gebrek aan samenhang. Een andere noodzaak - integratie - dringt zich dan op. Met een concreet beleidsvoorbeeld: neem de opdrachten van het OCMW

en het algemeen welzijnswerk. Sommige passages uit het ontwerpdecreet van 1997 m.b.t. het algemeen welzijnswerk konden evenzeer geplukt zijn uit de missie-omschrijving van

Jo Laenen

Sluipend worden beslissingen doorgezet omdat het totale zicht op het geheel (bewust?) ontnomen wordt.

”

het OCMW: "Het algemeen welzijnswerk onderscheidt zich van de andere welzijnssectoren door zijn gerichtheid op het brede publiek, in principe de gehele bevolking. In die zin is het een algemene vorm van welzijnswerk in tegenstelling tot de meer categoriale welzijnssectoren, die alleen voor bepaalde bevolkingsgroepen toegankelijk zijn... Het algemeen welzijnswerk situeert zich dicht bij de bevolking op de eerste lijn en is gemakkelijk toegankelijk".

De wetgever heeft dus deels gewild dat er overlappen bestaan. Dat is niet eens zo verwonderlijk: hoe strikter wettelijke opdrachten omschreven worden, hoe meer je kunstmatige afbakeningen in stand roept, hoe meer afzonderlijke doelgroepen gecreëerd worden, hoe meer aflijningen bestaan... hoe minder de maatschappelijke opdracht - die per definitie geïntegreerd moet zijn - kan vormgegeven worden (cf. het pijnpunt van de overplaatsing van de Ingebouwde CAW's van het decreet algemeen welzijnswerk naar een eerstelijnsgezondheidszorgdecreet).

In de tweede plaats is er - als reactie op specialisatie - nood aan integratie. Overheden grijpen dan in het gespecialiseerde veld in en raken dus ook aan de private initiatieven. Dat ingrijpen wordt - in het gangbare discours - gelegitimeerd door het streven naar samenhang, middelenefficiëntie, betere controle... Met een concreet beleidsvoorbeeld, terug naar het algemeen welzijnswerk. Begin 2000 legde de overheid terzake de laatste hand aan een omvangrijke herstructureringsoperatie. Momenteel zijn er in Vlaanderen en Brussel 29 erkende Autonome CAW's. Onder impuls van die nieuwe CAW-fusiestructuur werd er

via reconversies en herschikkingen (afbouw van taakverdeling) dus geleidelijkaan werk gemaakt van samenhang in het aanbod en een duidelijker profilering van het geheel (meer integratie).

Jo Laenen

Integratie vormt in het lokaal welzijnsbeleid - net als in tal van andere terreinen - een wezenlijke beleidsdoelstelling.

”

In bovenvermeld kader heb ik een algemeen beleidsprobleem trachten scherp te stellen met behulp van een veelal theoretische analyse: specialisatie en integratie staan in een moeilijk spanningsveld tegenover elkaar; het raakt direct de verhouding tussen publieke en private actoren. Thans tracht ik in wat volgt

duidelijk te maken hoe deze zoektocht naar een evenwichtspunt tussen specialisatie en integratie - en dus de verhouding publiek-privaat - verlopen is, hoe die in de afgelopen jaren en decennia langzaam verschoven is. Ik doe daarvoor een beroep op analyses van bestuurskundige De Rynck. Het verhaal is dus veeleer academisch, en dat heeft belangrijke gevolgen: ik geef nu louter weer hoe de evenwichtsoefening tussen integratie en specialisatie (en publiek-privaat) in de loop der tijden verlopen is. Ik laat mij (nog) niet uit over wat echt cruciaal is: het juiste evenwichtspunt - 'de balans'. Dat komt in deel 3 aan bod.

2.2. Blik op het verleden

Waarom wordt net nu een integratieconcept gelanceerd? Voor een antwoord op deze vraag kan een korte terugblik uitweg bieden. Die leert dat er zich in de loop van de afgelopen decennia en jaren twee relevante ontwikkelingen afgespeeld hebben inzake de verhouding tussen publieke en private initiatieven, de pendant van het spanningsveld integratie-specialisatie.

2.2.1. Decentralisatie naar lokale overheden

De eerste - uitermate belangrijke - evolutie binnen welzijn (en, nogmaals, wellicht ook in andere sectoren), is dat de lokale overheid onmiskenbaar aan belang gewonnen heeft. Dat heeft twee voornaamste oorzaken.

De eerste oorzaak is een verschuiving van de algemene beleidsvisie. Concreet houdt dit in dat maatschappelijke problemen - zoals onwelzijn - gebiedsgericht gebonden zijn; een territoriale beleidsaanpak is dan ook vereist. De voorbeelden liggen voor het grijpen: neem armoede en sociale uitsluiting. Het SIF - dat in 1996 tot stand kwam - was zeer kenmerkend voor deze gebiedsgerichte beleidsaanpak. Lokale besturen moeten projectmatig, wijkgericht, resultaatgericht een armoedebestrijding uitbouwen; het SIF vormde daarbij een hefboom. Er zijn andere voorbeelden voor deze territorialiseringstendens, t.t.z. het (inter)lokale niveau als beleidsfocus: bijvoorbeeld in tewerkstelling (lokale werkwinkel), gezondheidszorg (Lokaal Overleg Gezondheidsopvoeding, Samenwerkingsinitiatieven in de Thuiszorg) enzoverder.

Een tweede oorzaak heeft een emancipatorische component. Scherp gesteld, terwijl voorheen zorg in residentiële instellingen aangeboden werd - liefst zo ver mogelijk verwijderd van het maatschappelijk leven - heeft er een evolutie plaatsgevonden naar de versterking van zorgvormen binnen de lokale gemeenschap: ondersteuning van mantelzorg, belang van inschakeling op de arbeidsmarkt. De lokale gemeenschap is dus een onderdeel geworden van de zorgverstrekking. Ook het lokaal bestuur wordt dan bij uitstek als

meest geschikt beschouwd: dicht bij de mensen, meest aangewezen niveau om voldoende 'op maat' te werken...

2.2.2. Social profit sfeer onder toegenomen overheidsreglementering

Een tweede evolutie houdt in dat de *social profit* sfeer - na een proces dat decennia heeft geduurd - almaar verder gekoloniseerd werd door de publieke sfeer. Anders gezegd, terwijl de jaren 1950-1970 gekenmerkt werden door een traditioneel infrastructuur- en voorwaardenscheppend beleid - 'de staat op een afstand' - (subsidieren, niet bepalen), is de sturende rol van de overheid versterkt - 'de staat als kernactor'. Ook hier liggen de voorbeelden uit de beleidspraktijk voor het grijpen: - herstructurering van deelsectoren (schaalvergroting in het algemeen welzijnswerk); - aanbodbeheersing (programmatie normen in de bejaardenzorg); - reconversie of inhoudelijke verschuivingen (thuiszorg); - kostenbeheersing en kwaliteitsbewaking (decreet kwaliteitszorg); - sturing in de zorginhoudelijke aspecten (projectwerking in de samenlevingsopbouw).

Kortom, binnen het lokaal sociaal beleid heeft zich een verstaatsingstendens afgespeeld. Private voorzieningen nemen elementen van staatsinstellingen over (of worden daartoe verplicht door erkenning, subsidies, programmering) en ze worden onderworpen aan bureaucratische beheersvormen (planning, kwaliteitszorg en evaluatie, aantonen van maatschappelijke doeltreffendheid). In die zin zelfs dat De Rynck zich de vraag stelt of er wel nog zoiets bestaat als private initiatieven, of er niet veeleer

Jo Laenen

De spanningsverhouding tussen integratie en specialisatie is inherent aanwezig in het lokaal welzijnsbeleid.

”

semi-publieke initiatieven zijn: afhankelijk van de overheid en in belangrijke mate verzaakt, geprofessionaliseerd...

2.3. Conclusie

Met dit algemeen kader en de toepassing ervan op de recente praktijk van het lokaal welzijnsbeleid heb ik de twee uitgangsvragen (waarom een integratieconcept?, waarom nu?) trachten te beantwoorden. Een integratieconcept is dus een reactie op een klassiek spanningsprobleem: de verhouding specialisatie-integratie (en publiek-privaat). Het duikt nu op omdat het een volgende stap is in een proces dat al langer aan de gang is: een toegenomen decentralisatie alsook - en dat is van belang - een sterkere controle op *social profit* initiatieven. Het spanningsveld tussen taakverdeling en integratie leidt met andere woorden tot een dynamische 'evenwichtsoefening'!

Maar niet enkel dat: de spanningsverhouding is ook moeilijk. Want tot nu toe problematiseer ik die ontwikkeling niet - ik stel louter vast. In een volgend deel doe ik meer dan dat: ik probeer de dieperliggende oorzaken voor die fenomenen te achterhalen, tracht fundamentele pijnpunten op te sporen, en - zeer schuchter - mogelijke oplossingen aan te reiken. Want het Sociaal Huis was een voorbeeld van een integratieconcept, maar is het ook hét voorbeeld? Is het ook het juiste evenwichtspunt tussen specialisatie en integratie, tussen publiek en privaat? Is het ook 'de balans'?

3. NAAR EEN EVENWICHTIG SOCIAAL HUIS(HOUDEN)?

3.1. Het Sociaal Huis geproblematiseerd

Kern van bovenstaand betoog was dat decentralisatie hand in hand gaat met het

binnendringen van de publieke in de private sfeer. Dat zorgt - aan weerszijden - voor wroeging. Ook met betrekking tot het Sociaal Huis - een integratieconcept op beleidsniveau (coördinatie) en op uitvoerend niveau (informatie) - is dat het geval. Want terwijl ik in een vorig deel - vrij sec - aangegeven heb waarom een integratieconcept opduikt (als reactie op specialisatie) en waarom het net nu opduikt (als volgende stap in een proces dat al langer aan de gang is), graaf ik nu fundamenteeler. Ik wijk nu drastisch af van het pad van de beschouwende bestuurskundige, die louter waarneemt, en niet méér doet dan dat. Nu wordt het menens. Want de vraag is pertinent of net dit integratieconcept (het Sociaal Huis) wel de juiste oplossingen biedt voor de problemen die zich voordoen. Vraag is of het verder doortrekken van een beleidsproces - met het Sociaal Huis als volgende stap - wel de goede richting is. Want het gaat er niet om totaal te integreren, zodat geen ruimte meer overblijft voor taakverdeling, en evenmin om volledig te specialiseren, zonder aan de versnippering te raken. Het gaat om het juiste evenwicht, de balans tussen beide - noodzakelijke - beleidsdoelstellingen. Concreet, zowel op beleids- als op uitvoerend niveau kan een aantal - bijzonder essentiële - vragen gesteld worden die belangrijke gevolgen hebben voor de verhouding specialisatie-integratie en als pendant de relatie publiek-privaat.

In de eerste plaats is er het beleidsniveau. Het lokale bestuur moet hier, via de coördinatiefunctie, streven naar integratie. Vraag is echter wat coördinatie inhoudt, hoe die vormgegeven wordt.

Betekent dit dat het lokaal bestuur een adviesfunctie heeft t.a.v. uitbreiding of inplanting van voorzieningen op het lokale welzijnsveld? Moet het als een kapitein op

een schip de koers van het lokale welzijnsbeleid uitzetten? Betekent dit dat het de spelregels bepaalt, de stoelen klaarzet?

Kortom, wat is het optimale evenwicht tussen integratie en specialisatie en - als pendand - de relatie publiek-privaat op het beleidsniveau?

In de tweede plaats is er het uitvoerend niveau (hulpverlening, informatie). Ook hier zijn vragen in het geding die raken aan de spanningsverhouding tussen specialisatie en integratie (en dus de relatie publiek-privaat). Moeten alle vragen naar informatie via dat ene loket? Moet ook de afhandeling van dossiers in dat loket? Of dient er doorverwezen? Moeten allerlei diensten fysiek geïntegreerd worden? Is het Sociaal Huis (OCMW/gemeente) slagkrachtig als het almaar meer diensten organiseert en a.h.w. de groei van een bedrijf nastreeft? Kortom, wat is het optimale evenwicht tussen integratie en specialisatie (publiek-privaat) op het uitvoerend niveau?

Ik stelde de vragen heel bewust scherp, omdat het debat rond het Sociaal Huis fundamenteel is. Het raakt aan essentiële maatschappelijke vraagstukken als pluralisme, het verwijst naar belangrijke orderingsvraagstukken tussen individu en samenleving, het refereert aan het partnerschapsmodel tussen de actoren binnen het lokaal sociaal huishouden. Laat mij dat duidelijk maken door - ideaaltypisch - twee varianten te schetsen die in het debat rond het Sociaal Huis opgeld maken. Beide gaan uit van een sterk verschillend evenwichtspunt tussen integratie en specialisatie (en dus tussen publiek-privaat). Nu beoordeel ik wel.

3.2. Variant 1: het Sociaal Huis als 'pluralistisch modelgebouw'

3.2.1. Extern pluralisme in vraag gesteld

Een eerste strekking antwoordt over het algemeen bevestigend op bovenvermelde vragen. Het Sociaal Huis moet sterk coördinerend optreden (op beleidsniveau), ook zijn éénloketfunctie dient uitgebouwd en zoveel mogelijk hulpverleningsdossiers moeten er maximaal afgehandeld worden (op uitvoerend niveau). Een voorbeeld van dit laatste, dat in

een aantal gemeenten wordt toegepast: de integratie van verschillende hulpverleningsdiensten in één gebouw, een soort supermarkt van welzijn en geluk.

M.a.w., het Sociaal Huis als kapitein op het schip die de bakens uitzet en de koers bepaalt... De spanning tussen integratie en

specialisatie wordt hier opgelost door de integratiepool te versterken. Het is het totale doortrekken van bovenvermelde beleidsprocessen, decentralisatie en controle van de overheid op het *social profit* initiatief. Waarom wordt dit evenwicht zodanig drastisch verlegd?

Antwoord: het Sociaal Huis is een 'paard van Troje' om een fundamenteel debat rond pluralisme te beslechten. Dat motief is - in het gangbare discours - vaak gebaseerd op een aantal ontwikkelingen binnen de samenleving. Omwille van ont-ideologiseringstendenzen, ontvoogding, intern pluralisme... zou een maatschappelijk gestructureerde taakverdeling (in ideologisch verbonden gehelen, de zuilen) irrelevant geworden zijn (middeleninefficiënt, onsamenhangend, onoverzichtelijk). Meer integratie kan dan nagestreefd worden

Jo Laenen

De eigenheid van zuilgebonden organisaties is verbonden aan een collectieve dimensie, bv. een gemeenschappelijke geschiedenis als groep.

”

door een inperking van dat externe pluralisme. Anders gezegd, waarom nog zoveel verzuilde initiatieven (specialisatie: versnippering, onoverzichtelijkheid...) in een tijd waarin de grote ideologische verhalen voorbij zijn, waarin mensen niet langer kiezen op basis van verzuilde structuren? Waarom in deze gesecculariseerde samenleving nog die gestolde conflicten uit het verleden in stand houden? Waarom nog institutioneel of extern pluralisme, als de interne verscheidenheid binnen die instituties dusdanig groot geworden is?

Pluralistische initiatieven kunnen meer integratie nastreven evenals meer middelenefficiëntie, overzichtelijkheid, samenhang...

3.2.2. Over het belang van extern pluralisme

Neen, deze retoriek is niet eenvoudig te weerleggen. Wie extern pluralisme (dus verzuiling) verdedigt, doet per definitie aan eng corporatisme, is onwetend van de 'ontzuiling in de geesten' en blind voor de actuele verscheidenheid binnen de samenleving... Dat maakt een intelligente discussie uitermate complex. Toch een poging hiertoe, zonder het debat ten gronde te behandelen.

Bovenstaande argumentatie doet vaak een beroep op de nog nasmeulende verzuilingskritiek van de jaren tachtig. In een tijd waarin zelfs de meest verstokte liberaal boekjes pleegt over het belang van het middenveld, aangestoken door Elchardus' onderzoek - u kent het wel - lijkt dat vreemd. Dat is het niet. Want het betreffende onderzoek legde - en dan met name in de externe communicatie ervan - de socialiserende functie van het middenveld bloot. U weet wel, mensen die elkaar

ontmoeten - in klassieke sociaal-culturele verenigingen, in sport- en fitnessclubs - zijn minder verzuurd. Ze vormen een antidotum tegen extreem-rechts. Deze lezing kan echter perfect gepast worden in de vrijheid van vereniging als 'liberaal vrijheidsrecht'. Andere functies van dat middenveld kwamen enigszins minder aan bod, vooral dan in de communicatie. Dat het een instrument is, een hefboom om te werken aan een beleid van gelijke kansen, dat het individueel weerlozen

ondersteunt, dat het een uitvalsbasis is om groepsoverstijgende solidariteit op te bouwen... dit alles werd minder belicht.

Ten gronde nu. Het klopt dat de actuele verscheidenheid binnen de samenleving enorm is - dus ook binnen die zuilenorganisaties

(intern pluralisme). In bovenstaande analyse wordt individuele verscheidenheid echter gekoppeld aan institutionele eenheidsstructuren (cf. de supermarkt 'Sociaal Huis' die alle vragen naar informatie beantwoordt, dossiers behandelt, hulpverlening organiseert).

Deze stap is een brug te ver, hier treedt een kortsluiting op. Neem de christelijke arbeidersbeweging. Mensen willen er niet allemaal precies hetzelfde (inzake politieke opstelling, methodieken...). Er is heel wat interne verscheidenheid (intern pluralisme). Maar dat is niet de essentie. De kern van de zaak is dat wat mensen binnen deze beweging echt willen, verwijst naar gelijklopende strevingen, parallel aan elkaar, elkaar aanvullend: de strijd tegen utilitair individualisme en uitsluiting.

De eigenheid van zuilgebonden organisaties is dus verbonden aan een collectieve dimensie (wij-gevoelen, extern pluralisme): de bij-

Jo Laenen

Toegankelijkheid van informatie heeft niet weinig te maken met het dynamisch karakter van een dienst. ”

zondere verantwoordelijkheid voor bepaalde problemen die men gezamenlijk het hoofd moet bieden, of een gemeenschappelijke geschiedenis als groep...

Het geloof kan aan dat project een breder en verdiepend perspectief geven, maar het maatschappelijk project moet op zuiver ethische gronden verdedigbaar zijn: rechtvaardigheid, billijkheid, democratisch element... (het slechts relatieve belang van de secularisering). Dat gemeenschappelijk streven is noodzakelijk om een tegenwicht te bieden aan een overheersende marktlogica, om kanselijkheid af te dwingen... Laat mij dat duidelijk maken met een - op het eerste gezicht - wat vreemde zijstap naar de media. Nog niet zo lang geleden is de hoofdredacteur van *Het Volk* opgestapt; dat was vroeger verbonden met de christelijke arbeidersbeweging. Reden voor het vertrek: betrokkene kon zich niet vinden in de uitgezette koers voor de toekomst, die er een is van *tabloid*. Nieuwe mensen moeten dan ook, met dat doel - en uit die middens - gerekruteerd worden. Laat mij heel duidelijk zijn: ik pleit hier niet voor een terugkeer naar media in handen van ideologisch gebonden gehelen.

Maar toch geeft dit voorbeeld te denken. Want wat is er in de plaats gekomen van deze 'ontzuiling'?

Er zijn nog tal van andere redenen te bedenken die ook vandaag - na secularisatie-, emancipatie- en andere 'ontzuilings'tendenzen - extern pluralisme zeer relevant maken. Ik schets er enkele, zonder er dieper op in te gaan. Als mensen niet tevreden zijn over diensten (van de vakbond bijvoorbeeld) hebben ze alternatieven (in tegenstelling tot overheden). De organisaties kunnen bij overheden opkomen voor de mensen (cf. 20 mei-

manifestatie 2001). Het inzetten van reeds bestaande initiatieven voor bepaalde doelstellingen - zonder er zelf nieuwe in het leven te roepen - is middelenefficiënter...

3.3. Variant 2: gelijkwaardig partnerschapsmodel: op zoek naar de balans

3.3.1. Algemeen kader hernomen

Terwijl hoger het belang van extern pluralisme - op meer filosofische gronden - betoogd is, daal ik opnieuw af naar het (lokaal welzijns)veld.

Daarvoor grijp ik terug naar het algemeen kader van weleer: het spanningsveld tussen specialisatie en integratie, en de verhouding tussen publiek-privaat

partnerschap.

Vaak worden aan publieke en private zijde principiële argumenten aangedragen in het partnerschapsdebat. Aan de ene kant zou het privaat initiatief dynamischer en soepeler zijn, keuzevrijheid garanderen, het belang van subsidiariteit gestalte geven... Aan de andere kant zou publiek initiatief een grotere democratische legitimiteit hebben, de 'gemeenschappelijkheid' waarborgen... Kortom, de klassieke argumenten - die enige relevantie hebben, daar niet van - worden van stal gehaald alsof er de laatste jaren niets gebeurd is, alsof geen enkel publiek initiatief dynamisch is, alsof privaat initiatief niet gemeenschappelijk zou zijn. Of neem een ander principiële argument dat aangedragen wordt, de vrije keuze. Wellicht is die veeleer gebonden aan vertrouwen in en deskundigheid van de dienstverlener en zorgverstrekker, dan aan wat anders. Men moet daar niet te hooggestemd over doen. Bovendien heeft vrije keuze ook haar grenzen: wat met minimale interes-

Jo Laenen

Hulpverlening moet
altijd 'ingebouwd'
zijn in een netwerk.

”

se en leefbaarheid van een dienst?, wat als er sprake is van totale versnippering?...

Hoe moet dan wel een optimaal evenwichtspunt tussen integratie en specialisatie vormgegeven worden, hoe moet een gelijkwaardig partnerschap tussen privaat en publiek initiatief dan wel gestalte krijgen? Door zich te wenden naar de - jawel, pas hier duikt die op (heel erg tekenend voor het hele debat) - de hulpvrager.

3.3.2. Lokaal sociaal huis(houden) in evenwicht

3.3.2.1. Niveau 1: beleid

In de voorstellen rond het Sociaal Huis wordt op beleidsniveau naar integratie gestreefd. Het lokale bestuur wordt hier, via de coördinatiefunctie, de spil van het geheel. Ik keer terug naar de vragenreeks hieromtrent. Want cruciale vraag is wat coördinatie inhoudt, hoe die vormgegeven wordt? Wat is dan de rol van de lokale overheid? Moet ze de spelregels bepalen, de stoelen voor overleg klaarzetten? Moet ze als een kapitein op het schip de koers van het lokale welzijnsbeleid uitstippelen?

De spanningsverhouding tussen integratie en specialisatie is eens te meer in het geding, en heel scherp. Want tegelijk wil het lokaal bestuur het veld coördineren én is het speler op dat veld. Het wordt dan rechter én partij. In deze zin wordt het voorstel om het lokaal bestuur een belangrijke adviesbevoegdheid toe te kennen voor een inplanting of uitbreiding van welzijnsvoorzieningen in de gemeente wel zeer discutabel. Hoe moet het sociaal huishouden dan wel vormgegeven worden?

Vooreerst is het opmerkelijk dat de centrale vraag in het debat is: wie moet wat doen?

Daardoor verglijdt de discussie onmiddellijk in een zeer politiek machtsverhaal, wat we - hoeft het gezegd? - nu mogen aanschouwen. Vooraleer die vraag aan bod komt, dient nochtans eerst nagegaan 'wat er gedaan moet worden'. Pas als dat vastgesteld is, kan de tweede vraag aan bod komen. Relevante factoren om dat te bepalen, zijn: terreinkennis, kostprijs op korte en lange termijn, toegankelijkheid en bereikbaarheid... Het bewaken van de doeltreffendheid en efficiëntie is dan de resterende opdracht. Voor het beantwoorden van de tweede vraag is een aantal wegwijzers voorhanden.

Vooreerst het belang van subsidiariteit. Niet om daarmee een principiële voorrang van privaat op publiek initiatief voor te staan (geen organisatieprincipe), maar wel als emancipatieprincipe. Wat de mens zelf kan, moet niet buiten hem of boven hem bepaald worden of uit zijn handen genomen. Of, de noodzaak aan complementariteit. Niet om daarmee te pleiten voor een terugtrekkende overheid, die enkel nog betaalt en niks meer bepaalt, maar wel om een alert lokaal bestuur na te streven. Dat moet waken over gelijkheid in toegangskansen en niet-discriminatie van minderheden, synergieën nastreven als men vanuit gespreide slagorde werkt, globale beleidslijnen uittekenen, een outputgericht beleid voeren... Doelstellingen bepalen dus, zonder de weg daarnaartoe noodzakelijkerwijs zelf in te vullen.

M.a.w., ik pleit hier noch voor een volledige specialisatie (geen vrijheid, blijheid: overheden moeten doelstellingen nastreven, moeten alert zijn), noch voor een totale integratie (het Sociaal Huis als de kapitein op het schip,

een variante op het primaat van de politiek - nota bene bepleit door zij die de kloof tussen burgers en politiek aanduiden). Het gaat om het evenwicht, de balans. U wenst concrete, harde beleidsinstrumenten? Een lokaal sociaal beleidsplan, met een analyse van de sociale behoeften, een prioriteitenbepaling en resultatenmeting..., zodat afstemming, planning e.d. mogelijk wordt. Dat kan voorbereid worden in een forum van overleg tussen overheden, gebruikersverenigingen en *social profit* initiatieven, zodat het sociaal beleid 'vermaatschappelijk' wordt, meer gedragen is... (cf. SIF-stuurgroep).

Ik weet het wel, politiek is het soms lonender integratie te vertellen als het eigenhandig doorknippen van het lint van een nieuw initiatief dan zich buiten de zichtbare actie te plaatsen. Maar om wie ging het ook al weer? Juist, ja.

3.3.2.2. Niveau 2: uitvoering (informatie en hulpverlening)

Ook m.b.t. het uitvoerend niveau wordt aan het Sociaal Huis een aantal functies toegekend; integratie van informatie en hulpverlening staan hier centraal. Op de onwenselijkheid van de integratie van hulpverleningsopdrachten in één Sociaal Huis - een soort pluralistische supermarkt van welzijn en geluk - ben ik al uitvoerig ingegaan.

Ik focus mij nu eerst op de informatie- en doorverwijsoopdracht. In de voorstellen zou het Sociaal Huis de toegangspoort moeten worden tot informatie voor elke welzijnsvraag. Zodoende zou de toegankelijkheid van informatie er op vooruit gaan...

Een aantal opties tot integratie is alleszins het overwegen waard: de integratie van informatie vanuit de overheid (pensioenen bij de gemeente, andere sociale uitkeringen bij het OCMW); de ontwikkeling van een virtueel loket; de uitwerking van sectoriële loketten (werkwinkel, zorgwinkel...).

Toch dit, toegankelijkheid van informatie heeft niet weinig te maken met het dynamisch karakter van een dienst. Anders gezegd, de opties die nu voorliggen, gaan veeleer uit van 'haalbare informatie': cliënten halen informatie op bij de dienst. Vraag is of niet veeleer dient geïnvesteerd in 'draagbare

informatie': diensten die informatie overdragen naar de cliënt (vindplaatsgericht werken). Dat maakt het ook mogelijk informatie aan te passen aan uiteenlopende subgroepen: migranten volgens nationaliteit, uitkeringsgerechtigden volgens het soort uitkering, werknemers volgens statuut en sector... Ook de uitbouw van de verwijzingsop-

dracht - van noodzakelijk belang omdat één superloket (die arme bediende) nooit alle vragen kan behandelen - moet rekening houden met het moeizame, delicate proces van hulpverlening, waarin de hulpverlener en de cliënt er samen toe komen om het probleem te leren herkennen, situeren en verwoorden.

Kortom, het is bijzonder simplistisch van 'n één-loket alle heil te verwachten. De versterking van het bijstandsmaatschappelijk werk (de eerste lijn) is en blijft noodzakelijk. Want ook een gedigitaliseerde doolhof blijft een doolhof; een één-loket installeren blijft ontoegankelijk voor een eerstegeneratiemigrant; het verzenden van informatie blijft ondoorzichtig voor een analfaabeet; cliënten

Jo Laenen

Het is tekenend dat in de diverse voorstellen m.b.t. het Sociaal Huis de hulpvrager vaak met een vergrootglas moet opgespoord worden.

”

waarmee men zelf geen raad weet zonder opvolging doorverwijzen, blijven verweesd achter.

Ook hier leert de praktijk hoe het wel kan. Verschillende OCMW's (ondermeer Genk) brengen de diverse hulpverleners rond een cliënt - en dat zijn er vaak nogal wat - samen, mét de hulpvrager, om gezamenlijk te streven naar meer welzijn. Een praktisch voorbeeld van hoe het spanningsveld tussen integratie (afstemming van diensten rond de cliënt) en taakverdeling (diverse gespecialiseerde diensten) in balans kan worden gebracht.

3.4. Conclusie

Op het lokaal sociaal beleidsveld zijn heel wat organisaties actief. Daardoor ontstaat er specialisatie, noodzakelijk als de noden uitermate complex en veelvormig worden en de middelen altijd schaars zijn. Geen enkele organisatie kan alles zelf doen. Nooit zal een Sociaal Huis alle vragen naar informatie kunnen oplossen, nooit zal het zelf adequaat elke nood aan hulpverlening kunnen lenigen. Nu al is de druk op de OCMW's nauwelijks te beheersen en dienen ze alle zeilen bij te zetten - en vele doen dat schitterend - om mensen een menswaardig bestaan te bieden. Net zoals het onzin is het Sociaal Huis te laten uitgroeien tot een moloch, een bedrijf dat enkel wil groeien, zo is het onzin om elk een te laten terugplooiën op zichzelf (het OCMW als een soort sociale *Mister Cash*, de ziekenfondsen als pure zorgverstrekkers...). Hulpverlening moet altijd - noem het - 'ingebouwd' zijn. Dat betekent niet dat men alles zelf wil doen, maar dat men zich inbouwt in een netwerk: het OCMW dat - bv. via het uit-

keren van het leefloon - complexe maatschappelijke problemen ziet; de diensten thuiszorg die - bv. via hun gezondheidszorg - misstanden op het spoor komen; de autonome diensten maatschappelijk werk - bv. via hun opbouwwerk, de huisarts in zijn of haar praktijk - waar medische problemen soms slechts oppervlakteverschijnselen zijn van dieperliggende problemen, en ga zo maar door. Want terwijl een volledige integratie van informatie en hulpverlening onhaalbaar

en onwenselijk is, kan men een optimaal evenwicht bewerkstelligen tussen specialisatie en integratie door netwerken uit te tekenen waarin gezamenlijk gewerkt wordt aan welzijn. Zodoende kan dienstverlening ingebed worden in een traject, gericht op maatschappelijke re-integratie.

Ik weet het wel. Vaak is de werkelijkheid minder fraai dan de theorie. Vaak krijgen principes van samenwerking, overleg en netwerking wel hun uitdrukking in heel wat intentieverklaringen. Vaak wordt nogal eens geschermd met fraaie theorieën, maar is de realiteit enigszins anders. Dat geeft ook een nieuwe dimensie aan het publiek-privaat debat. Want, wie zonder zonde is, werpe hier de eerste steen.

De vraag is dus niet *of* er moet samengewerkt worden, maar wel *hoe*. De inzet van het debat is dus hoe je die principes - die genoegzaam bekend zijn - verankert. Als overheden op zoek zijn naar kerntaken, wel dat is er één. Het gaat er dus om instrumenten te ontwikkelen om mooie beleidsprincipes ook in de praktijk te verankeren. Ik heb doorheen deze tekst een aantal voorzetten gegeven...

Jo Laenen

De social profit sfeer wordt almaar verder gekoloniseerd door de publieke sfeer. Binnen het lokaal sociaal beleid heeft zich een verstaatsingstendens afgespeeld.

”

4. UITLEIDING

Bedoeling van dit artikel was om, met het Sociaal Huis als aangrijpingspunt, een analyse te ontwikkelen van algemene beleidsproblemen en geformuleerde oplossingen. Daarin heb ik mogelijkwerwijs een indruk gewekt die ik bij deze de kop wil indrukken: want hoewel soms betoogd wordt dat een betere verdeling van taken (op beleids- en uitvoerend niveau) afgemeten zou kunnen worden aan louter objectieve factoren (meer centrale plaats voor de burger, streven naar een doelmatiger bestuur...), is het ook (en vooral) een politiek verhaal. Over macht, over instituties die per definitie willen groeien, die taken naar zich toe trekken... door ze bij de ander weg te nemen. Het is heel erg tekenend dat in de diverse voorstellen m.b.t. het Sociaal Huis de hulpvrager vaak met een vergrootglas moet opgespoord worden.

Bovendien, en nog veel meer: het debat rond publiek-privaat dat in dit artikel centraal stond, vermoedt een dichotomie - die er niet is. Want ik heb mij niet toegespitst op de commerciële variant van het private initiatief, wat mijn verhaal zeer eenzijdig maakt. Want de kolonisering van het publieke leven door het commerciële initiatief, kan - neen, zal - het debat publiek-privaat in de toekomst een nieuw en ander perspectief geven.