

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Een kader voor lokaal proactief handelen
ter bestrijding van onderbescherming**

Lieve Eeman
Katrien Steenssens
Tine Van Regenmortel (projectleiding)



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Kapucijnenvoer 39 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22
E-mail: swvg@med.kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2013/10
SWVG-Rapport 10
Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming

Promotor: Tine Van Regenmortel
Onderzoekers: Lieve Eeman, Katrien Steenssens

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Manuela Schröder

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



Promotoren en Partners van het Steunpunt

KU Leuven

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG
Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht
Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg
Prof. dr. Koen Hermans, LUCAS, Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy
Prof. dr. Jozef Pacolet, HIVA onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

UGent

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Lieven Annemans, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde
Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg
Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en Sportwetenschappen

VUB

Prof. dr. Johan Vanderfaeillie, Vakgroep Klinische en Levenslooppyschologie

Thomas More

Dr. Peter De Graef, Vakgroep Toegepaste Psychologie

Rapport 10

Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming

Onderzoeker: Lieve Eeman, Katrien Steenssens

Promotor: Tine Van Regenmortel

Samenvatting

In navolging van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' werkte de sector Samenlevingsopbouw in november 2011 de beleidsvisietekst '*Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming*' uit. Uitgangspunt is de maximale definitie van onderbescherming die het realiseren van de sociale grondrechten als toetsingskader vooropstelt (Samenlevingsopbouw, 2011). Deze tekst ligt aan de basis van het project 'Lokaal proactief kader' dat op initiatief van de sector Samenlevingsopbouw in 2012 startte. In dit project staat het recht op maatschappelijke dienstverlening centraal dat wordt ingevuld als 'eerstelijns hulp- en dienstverlening in functie van het realiseren van sociale grondrechten'. Voor de uitwerking van dit project hebben 19 pilotgemeenten zich geëngageerd om in hun lokale context meer proactief te handelen en hiertoe verbeteracties te realiseren.

Voor de gehele duur van het project, van september 2012 tot juni 2014, werd wetenschappelijke opvolging vooropgesteld die volgende vier kerntaken zou omvatten:

- Verdere visieontwikkeling rond onderbescherming en proactief handelen met doorvertaling naar praktijk en beleid;
- Procesopvolging en evaluatie van de verschillende lokale pilotprojecten;
- Uitwerken van een beleidskader voor onderbescherming en proactief handelen met concrete beleidsaanbevelingen;
- Bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader voor de structurele implementatie van een lokale proactieve maatschappelijke dienstverlening.

Voorliggend rapport heeft betrekking op de eerste drie kerntaken. Het bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader, waarvoor sector Samenlevingsopbouw het voortouw neemt, is voorzien voor het laatste half jaar van de projectuitvoering. In dit rapport stellen we, op basis van een intensief onderzoeksdesign met daarin documentanalyse, casestudies, focusgroepen en interviews als centrale onderzoeksmethoden, een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming voor.

De ontwikkeling van een dergelijk beleidskader voor lokaal proactief handelen, speelt in op de problematiek van het niet-gebruik van een publiek aanbod van rechten en diensten. De rationale achter dit opzet is enerzijds gelegen in het maatschappelijk belang van deze problematiek: het gaat om een omvangrijk fenomeen dat de ondoeltreffendheid van het sociaal beleid uitdrukt en

ongerechtvaardigde ongelijkheden creëert tussen rechthebbenden. Anderzijds blijkt ook beleidsvoering een rechtstreekse rol te spelen in het veroorzaken van niet-gebruik, onder meer door in het toekenningsreglement van rechten en diensten het initiatief tot het realiseren hiervan volledig bij de rechthebbenden te laten. Precies op deze belangrijke factor speelt proactief handelen in: bij proactief handelen verschuift het initiatief tot het realiseren van rechten en diensten van de rechthebbende burgers naar de aanbiedende overheid of organisatie.

De beleidscontext waarbinnen een beleidskader voor lokaal proactief handelen gestalte moet krijgen, is meerlagig en gedifferentieerd: meerdere beleidsniveaus en -domeinen beïnvloeden de handelingsruimte en –mogelijkheden van de beleidsmakers. Zowel op Europees, federaal als Vlaams niveau zijn er aanknopingspunten voor een proactief beleid te vinden.

Het uitgangspunt van het in dit rapport voorgestelde kader kan als volgt worden geformuleerd: *“De kern van het geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen is een samenhangend geheel van maatregelen dat de bestrijding van onderbescherming op lokaal vlak middels proactief handelen stimuleert, structureel verankert en ondersteunt.”* In de lijn van zowel de huidige Vlaamse beleidsvoering als van de opzet van het lopende pilotoproject vertrekt dit kader van de maximale omschrijving van onderbescherming: *“Onderbescherming is iedere situatie waarin diegenen zich bevinden die niet al hun sociale grondrechten realiseren.”*

Het voorgestelde kader voor lokaal proactief handelen is opgebouwd aan de hand van verschillende niveaus: van één centraal principe over drie beleidstaken en twee kernprocessen tot zes mogelijke werkpistes. De verschillende niveaus en elementen vormen samen één geheel, namelijk een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen. De kernelementen zijn daarin onlosmakelijk met elkaar verbonden en proactieve dienstverlening vereist een gecombineerde aanpak op elk van deze sporen. Deze onderlinge verwevenheid van de pijlers geeft ook aan dat evolueren naar een proactieve dienstverlening geen lineair proces is. Het parcours dat tussen deze pijlers afgelegd wordt is uniek voor iedere lokale context waarbij elke pijler de start van het traject kan zijn. Idealiter wordt er tegelijkertijd op verschillende niveaus en pijlers gewerkt zodat de verschillende sporen elkaar kunnen versterken, al zal doorheen het proces de klemtoon op het ene of andere niveau verschillen.

Eén centraal principe

Centraal in dit kader staat het principe van *gedeelde verantwoordelijkheid*. Deze gedeelde verantwoordelijkheid heeft zowel betrekking op een *multi-level*, een *multi-actor*, als een *multi-dimensionele* benadering. Verschillende instanties en organisaties op meerdere beleidsniveaus zullen een rol moeten spelen in de strijd tegen onderbescherming. Daarbij moet ruimer gekeken worden dan het klassieke welzijnslandschap en dient men ook oog te hebben voor in eerste instantie niet-evidente partners. Zonder exhaustief te zijn, valt hier te denken aan bijvoorbeeld politie, huurdersbonden, justitie, vakbonden, (geestelijke) gezondheidszorg, VDAB, energieleveranciers, thuiszorg, Federaties van etnische minderheden... Daarnaast zal proactieve dienstverlening ook steeds een *multi-dimensionele* benadering vereisen. De verschillende levensdomeinen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden waardoor een integrale en inclusieve aanpak op diverse domeinen noodzakelijk zal zijn opdat mensen in onderbescherming al hun sociale grondrechten uitputten.

Drie beleidstaken

Stimuleren van visie en draagvlak: In eerste instantie moet er gewerkt worden aan het uitdragen van de visie van proactief handelen en het creëren van een draagvlak hierrond. Proactief handelen dient daarbij idealiter als een horizontaal thema doorheen verschillende beleidsdomeinen en sectoren te lopen. Het mag geen afzonderlijke doelstelling of een losstaand werkingsgebied zijn, maar dient als een brede visie de hele organisatie en het hele beleid te overkoepelen. Om deze visieontwikkeling op lokaal niveau te ondersteunen is het aangewezen dat de Vlaamse overheid een gedeelde visie op armoedebestrijding en proactieve dienstverlening uitwerkt. Deze visieomschrijving sensibiliseert andere partners over het belang dat hieraan geschonken wordt en biedt hen tevens handvatten om hun verhaal te kaderen binnen een ruimer geheel.

Regievoeren en structureel verankeren: Wanneer verschillende actoren een rol dienen op te nemen in de bestrijding van onderbescherming roept dit ook de nood op aan coördinatie en regievoering om dit samenwerkingsverband in goede banen te leiden. Verschillende stakeholders in dit onderzoek pleitten voor een sterke lokale regie. Dit niveau staat immers het dichtst bij de doelgroep en kan hierdoor het best op diens noden inspelen. OCMW lijkt ons de aangewezen partner om op lokaal niveau dit proces naar proactieve dienstverlening te initiëren en hiertoe een lokaal forum op te richten waarin relevante partners betrokken worden. Binnen de dynamiek van de lokale situatie zal in overleg met deze stuurgroep moeten bepaald worden hoe de verdere rolverdeling zal gebeuren. Proactief handelen mag ook niet beperkt worden tot projectwerking maar zou verankerd moeten zijn binnen de reguliere werking van de hulp- en dienstverlening. Wil men op lange termijn evolueren naar proactieve dienstverlening dan zal deze visie structureel moeten verankerd worden in wet- en regelgeving en meerjarenplannen, zowel op bovenlokaal als op lokaal niveau.

Ondersteunen: Wanneer verwacht wordt dat organisaties de visie van proactief handelen uitbouwen en verankeren binnen hun werking op lange termijn, dan is het belangrijk om hen hier voldoende ruimte, middelen en praktische ondersteuning voor aan te reiken. Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: inhoudelijke input via een kennisplatform, intervisie tussen gemeenten, vorming, procesbegeleiding, financiële ondersteuning,...

Twee kernprocessen

Participatie en dialoog: Het in de praktijk brengen van een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen zal steeds moeten gebeuren op basis van een permanente participatie en dialoog die ruimer gaat dan beleidsparticipatie van de doelgroep. Dialogische processen tussen doelgroep, praktijkorganisaties en beleid moeten de basis vormen om op lokaal niveau te evolueren naar meer proactieve dienstverlening. Het voorgestelde kader is dan ook geen strak keurslijf, maar biedt handvatten tot proactief handelen die in een open dialoog met verschillende actoren vertaald moeten worden naar de lokale context.

Samenwerking en netwerking: Het bestrijden van onderbescherming is een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende actoren. Proactieve dienstverlening vraagt dan ook om een breed netwerk van partnerorganisaties. Ontschotting tussen en binnen organisaties, gemeenten en sectoren zal noodzakelijk zijn om uiteindelijk te komen tot een geïntegreerd en integraal beleid ten aanzien van personen in onderbescherming. Ook op beleidsniveau zullen er kruispunten en rotondes moeten worden ingebouwd om een integraal beleid over verschillende sectoren en bevoegdheidsgebieden in goede banen te leiden.

Zes werkpistes

Verruimen van informatie en kennis: Een belangrijk onderdeel van proactief handelen blijft het proactief informeren van burgers omtrent hun sociale grondrechten en het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening waar ze terecht kunnen. Het ondersteunen en verder uitbouwen van de Rechtenverkenner en de recent gelanceerde Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus vormden daartoe de twee voornaamste initiatieven. Sensibilisering en vorming omtrent het gebruik van de Rechtenverkenner, maar ook van andere instrumenten (IPDC, rechtencirkel,...) kan een betere en correctere benutting ervan op het lokale terrein stimuleren.

Toepassen van automatische rechtentoekenning: Als meest verstrekkende vorm van proactief handelen blijft automatische rechtentoekenning een cruciaal onderdeel in de strijd tegen onderbescherming.

Optimaliseren van de kwaliteit van de dienstverlening: Werken aan een kwalitatieve en toegankelijke hulp- en dienstverlening is een belangrijke werkpiste van proactief handelen. De Rechtencirkel is een handig instrument om deze kwaliteit in kaart te brengen en de dialoog hierrond te stimuleren.

Voorzien van geïntegreerde basisvoorzieningen: Het blijft cruciaal om in te zetten op buurtwerking en laagdrempelige initiatieven waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, hun informele netwerk kunnen versterken en indien nodig in contact kunnen komen met het professionele zorgnetwerk.

Inzetten op outreachend handelen: Outreachend handelen is noodzakelijk om op zoek te gaan naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving die op dit moment nog niet bereikt worden. Deze methodiek dient dan ook verder gestimuleerd en verspreid te worden binnen organisaties of netwerken van organisaties met daaraan gekoppeld de nodige ondersteuning om hiermee aan de slag te gaan.

Uitbouw van informele netwerken: Proactieve dienstverlening mag zich niet beperken tot professionele hulpverlening. Naast een toegankelijke en kwalitatieve hulp- en dienstverlening is er ook nood aan het uitbouwen en versterken van informele netwerken rondom mensen die de brug naar andere (professionele) organisaties kunnen slaan. Dit is echter geen pleidooi voor 'ontprofessionalisering'. De uitbouw van een professioneel en een informeel netwerk is een én-én-verhaal waarin beide elkaar aanvullen en wederzijds versterken, maar waarbij de verantwoordelijkheid in het professionele circuit dient te blijven.

Inhoud

Inleiding	9
Hoofdstuk 1 Onderbescherming en proactief handelen	13
1.1 (Onder-)bescherming omschreven	13
1.1.1 Financiële (onder-)bescherming	13
1.1.2 Het (niet-)realiseren van een publiek aanbod van rechten en diensten	14
1.1.3 Sociale grondrechten als uitgangspunt	15
1.2 De rol van beleidsvoering ten aanzien van onderbescherming	15
1.2.1 Het maatschappelijk belang van niet-gebruik	16
1.2.2 De rol van beleidsvoering in de oorzaken van niet-gebruik	16
1.2.3 Een ethische keuze	18
1.3 Het concept 'Proactief handelen'	19
1.4 Richtinggevende resultaten van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen'	20
1.4.1 Op methodisch vlak	20
1.4.2 Op inhoudelijk vlak	22
1.5 Besluit	23
Hoofdstuk 2 Tendensen en aanknopingspunten in de huidige beleidscontext	25
1.1 De Europese 'social investment'-strategie en de aanbeveling over actieve inclusie	25
1.1.1 De Europese 'social investment'-strategie en haar beperkingen	25
1.1.2 De Europese aanbeveling over actieve inclusie en haar ondermaatse implementatie	27
1.2 De Nederlandse sociaal kapitaal-benadering en haar beperkingen	29
1.3 Europa in België en Vlaanderen	31
1.4 Aanknopingspunten in de federale beleidsvoering	33
1.5 Aanknopingspunten in de Vlaamse beleidscontext	35
1.5.1 Informatie over en kennis van rechten en diensten	35
1.5.2 Automatische toekenning van rechten	37
1.5.3 Samenwerken en/in netwerken	38
1.5.4 Participatie van de doelgroep	40
1.6 Besluit	41
Hoofdstuk 3 Procesverloop van de wetenschappelijke opvolging van het project Lokaal Proactief Kader	43
1.1 Situering project Lokaal Proactief Kader	43
1.2 Onderzoeksproces en -methoden	45
1.3 Documentanalyse	46
1.4 Casestudies	46

1.5	Focusgroepen	48
1.5.1	Stuurgroep	48
1.5.2	Praktijkgroep	49
1.5.3	Focusgroep beleid	49
1.6	Interviews met sleutelfiguren in het veld	50
Hoofdstuk 4	Onderzoeksresultaten	51
1.1	Een gedeelde visie en een draagvlak voor proactief handelen	51
1.2	Samenwerking en netwerking	54
1.3	Participatie van de doelgroep	58
1.4	Lokale regie	60
1.5	Nood aan ondersteuning en intervisie	61
1.6	Structurele verankering	63
1.7	Toepassen van automatische rechtentoekenning	64
1.8	Optimaliseren van de kwaliteit van hulp- en dienstverlening	67
1.9	Uitbouw van informele netwerken	68
1.10	Voorzien van geïntegreerde basisvoorzieningen	69
1.11	Outreachend handelen	70
Hoofdstuk 5	Aanzet tot een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming	73
1.1	Gedeelde verantwoordelijkheid als het centrale principe	76
1.2	Drie taken van proactieve beleidsvoering	78
1.2.1	Stimuleren van visie en draagvlak	78
1.2.2	Regievoeren en structureel verankeren	79
1.2.3	Ondersteunen	79
1.3	Twee kernprocessen	80
1.3.1	Participatie en dialoog	80
1.3.2	Samenwerking en netwerking	81
1.4	Zes werkpistes	82
1.4.1	Verruimen van informatie en kennis	82
1.4.2	Toepassen van automatische rechtentoekenning	82
1.4.3	Optimaliseren van de kwaliteit van hulp- en dienstverlening	83
1.4.4	Voorzien van geïntegreerde basisvoorzieningen	83
1.4.5	Inzetten op outreachend handelen	83
1.4.6	Uitbouw van informele netwerken	83
Hoofdstuk 6	Nabeschouwing	85
Bibliografie		87
Bijlagen		93

Inleiding

Op initiatief van de sector Samenlevingsopbouw startte in 2012 het project 'Lokaal Proactief Kader'. Hierin bouwen 19 pilotgemeenten, verspreid over heel Vlaanderen en vanuit een partnerschap tussen (minimaal) een OCMW en een doelgroeporganisatie, een eigen lokale proactieve werking uit. In opdracht van Jo Vandeurzen, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin staat HIVA in voor de wetenschappelijke begeleiding en procesopvolging van dit project.

Door in te gaan op deze opdracht willen wij de problematiek van onderbescherming verder doorgronden en tegelijk verder bijdragen aan de oplossing ervan. De directe koppeling van kennisverwerving aan methodiek- en beleidsontwikkeling is een rode draad doorheen ons werk in de HIVA-onderzoeksgroep 'Armoede, maatschappelijke integratie en migratie'. Empowerment vormt hierbij het centrale denk- en handelingskader, met implicaties voor onder meer onderzoek, beleid en de concrete hulp- en dienstverlening.

Empowerment staat steeds voor een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving, en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie (Van Regenmortel, 2002 en Driessens & Van Regenmortel, 2006). Dit versterkingsproces kan gebeuren wanneer enerzijds een appèl wordt gedaan op het psychologisch kapitaal, de veerkracht van maatschappelijk kwetsbare groepen én anderzijds door de nodige hulp- en steunbronnen voor deze groepen toegankelijk te maken. Dit impliceert ook dat maatschappelijke instituties toegankelijk zijn voor hen. Een gelijke toegang tot hulp- en steunbronnen is nodig om als volwaardige burger in een samenleving te kunnen participeren en niet afhankelijk te zijn van gunsten, speciale rechten of uitzonderingsprocedures.

De empowermenttheorie stelt verder dat empowerment zich steeds op verschillende niveaus situeert en dus meerlagig is. Het individuele welzijn wordt in de empowermenttheorie verbonden met de bredere sociale en politieke omgeving. Dit inzicht vormt een belangrijke bouwsteen in het hier voorgestelde kader voor lokaal proactief handelen: het situeert de aanpak van onderbescherming in meerdere dimensies, op meerdere niveaus en bij meerdere actoren. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor eerstelijnsorganisaties zoals OCMW's en doelgroeporganisaties zoals verenigingen waar armen het woord nemen, maar dit samen met vele andere actoren in het sociale en administratieve werkveld alsook met de bredere samenleving en politiek. Slechts mits een brede gedragenheid en 'bind-kracht' heeft een proactieve aanpak immers kans op slagen.

Voor haar bijdrage aan een krachtgerichte, proactieve bestrijding van onderbescherming kan onze HIVA-onderzoeksgroep ook bogen op de meer concrete inzichten uit haar 10-jarige onderzoekslijn naar onderbescherming en proactief handelen.

In het kader van een Europees vergelijkend onderzoek naar kansen en valkuilen in systemen van minimuminkomens, werd in het begin van het nieuwe millennium voor België vastgesteld dat heel wat potentiële gerechtigden op een minimuminkomen daar om één of andere reden geen aanspraak op maakten (Groenez & Nicaise, 2002). Als belangrijkste beleidsimplicatie werd een meer proactieve bescherming voorgesteld, waarin het initiatief tot het realiseren van rechten en diensten verschuift van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie. Met behulp van Brusselse, Waalse en Vlaamse OCMW's leverde het daaropvolgende onderzoek 'Leven (z)onder leefloon' aan

deze aanbeveling een dubbele bijdrage: door het verder onderzoeken en gerichter omschrijven van 'onderbescherming' en 'proactief handelen' (Steenssens et al., 2007) en door het ontwikkelen van een methodiekboek voor een meer proactieve aanpak door de OCMW's (Sannen et al., 2007). Ondertussen ontwierp het HIVA in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid de Rechtenverkenner. Dit is een open toegankelijke website met een helder overzicht van sociale voordelen en tegemoetkomingen waarop burgers in een bepaalde gemeente recht op hebben en die worden toegekend vanuit de verschillende bestuursniveaus: federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal (www.rechtenverkenner.be). In 2010 werd in navolging van het 'Leven (z)onder leefloon'-onderzoek en via een partnerschap tussen onder meer Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, Cera en HIVA het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' opgezet (Blomme, 2012; Steenssens, 2013). Hierin ondernamen de OCMW's van Geraardsbergen, Oudenaarde, Herzele, Zottegem en Zwalm onder wetenschappelijke begeleiding proactieve acties om onderbescherming tegen te gaan. Ten slotte werkte het HIVA in het kader van het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS) recent nog een ad hoc opdracht uit over goede praktijken van automatische rechtentoekenning op lokaal niveau (Eeman & Van Regenmortel, 2013; Van Regenmortel, 2013).

Voor de gehele duur van het project Lokaal Proactief Kader, van september 2012 tot juni 2014, werd wetenschappelijke opvolging vooropgesteld die volgende vier kerntaken zou omvatten:

- Verdere visieontwikkeling rond onderbescherming en proactief handelen met doorvertaling naar praktijk en beleid;
- Procesopvolging en evaluatie van de verschillende lokale pilootprojecten;
- Uitwerken van een beleidskader voor onderbescherming en proactief handelen met concrete beleidsaanbevelingen;
- Bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader voor de structurele implementatie van een lokale proactieve maatschappelijke dienstverlening.

Voorliggend rapport heeft betrekking op de eerste drie kerntaken. Het bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader, waarvoor de sector Samenlevingsopbouw het voortouw neemt, is voorzien voor het laatste half jaar van de projectuitvoering.

Het *eerste* hoofdstuk behandelt de uitgangspunten van het beoogde kader voor lokaal proactief handelen. In een eerste paragraaf brengen we drie mogelijke omschrijvingen van het begrip 'onderbescherming' als uitgangspunt aan. Daarna belichten we in een tweede paragraaf de noodzaak van een beleid ten aanzien van onderbescherming. Deze noodzaak heeft enerzijds te maken met het maatschappelijk belang van onderbescherming en anderzijds met de concrete rol die beleidsvoering ten aanzien van deze problematiek speelt en kan spelen. In de derde paragraaf stellen we het concept van proactief handelen voor. Afrondend stellen we de belangrijkste resultaten van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' voor. Deze resultaten voedden in belangrijke mate zowel de inhoudelijke als methodische opzet van het project 'Lokaal Proactief Kader'.

In het *tweede* hoofdstuk zoomen we dieper in op de huidige beleidsvoering en de aanknopingspunten die hierin aan bod komen voor initiatieven gericht op onderbescherming en proactief handelen. We besteden hierbij aandacht aan relevante/beïnvloedende ontwikkelingen en initiatieven op verschillende beleidsniveaus.

In het *derde* hoofdstuk situeren we het project Lokaal Proactief Kader en lichten we het onderzoeksproces en de onderzoeksmethoden van de wetenschappelijke procesopvolging van dit project toe.

In het *vierde* hoofdstuk bespreken we de onderzoeksresultaten waarin we een aantal overkoepelende thema's toelichten die doorheen de verschillende onderzoeksbronnen aan bod kwamen.

Tenslotte presenteren we in het *vijfde* hoofdstuk de aanzet tot een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen. We baseren ons hiervoor op de inzichten uit vorige onderzoeken rond dit thema (zie Hoofdstuk 1), de aanknopingspunten in de huidige beleidsvoering (zie Hoofdstuk 2) en de resultaten van dit onderzoek (zie Hoofdstuk 4). We stellen het kader visueel voor en formuleren beleidsaanbevelingen voor de verschillende bouwstenen van het kader.

Hoofdstuk 1

Onderbescherming en proactief handelen

1.1 (Onder-)bescherming omschreven

In het hedendaagse discours over onderbescherming treffen we drie verschillende benaderingen van dit concept aan die elk hun pendant kennen voor de invulling van het begrip 'sociale bescherming'. In de eerste en meest strikte benadering staan de financiële sociale tegemoetkomingen centraal. In de tweede benadering wordt de blik verruimd naar het gehele publiek aanbod van rechten en diensten. In de derde en meest ruime benadering tenslotte, gaat het om het realiseren van de sociale grondrechten. Deze maximale invulling is het vertrekpunt voor het voorgestelde kader voor lokaal proactief handelen.

1.1.1 Financiële (onder-)bescherming

Sinds een tweetal decennia neemt in wetenschappelijk onderzoek de aandacht voor de problematiek van onderbescherming beduidend toe. Deze groeiende aandacht voor onderbescherming gaat gepaard met toenemend empirisch bewijs dat niet-gebruik een omvangrijk sociaal fenomeen betreft. Over verschillende landen en programma's heen worden niet zelden niet-gebruik-ratio's van meer dan 40% vastgesteld (zie bijvoorbeeld: Hernanz et al., 2004).

De problematiek van onderbescherming wordt in dit onderzoek vaak beperkt tot het zogenaamde 'niet-gebruik van financiële sociale tegemoetkomingen', zoals de werkloosheidsvergoeding, de kinderbijslag, de pensioenen en de minimumuitkeringen. De pendant van deze benadering van onderbescherming op het vlak van sociale bescherming is de sociale zekerheid die in België de drie functies van vervangingsinkomen, aanvullingen op het inkomen en bijstandsuitkeringen vervult. We

Onderbescherming is die situatie waarin gerechtigden op een financiële sociale tegemoetkoming dit recht niet realiseren.

vinden deze benadering van (onder)bescherming onder meer terug in het nieuwe tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013a) dat deze keer focust op sociale bescherming.

In de meest strikte benadering gaat het hier bij onderbescherming om die situatie waarin gerechtigden op het leefloon of een financiële bijpassing tot op het niveau van het leefloon dit recht niet realiseren. Aangezien het leefloon het wettelijk bepaald minimuminkomen uitdrukt, wordt dit ook wel de 'financiële onderbescherming' genoemd.

Voor België werden al meerdere kwantitatieve analyses over de aldus omschreven financiële onderbescherming gemaakt (Steenssens, 2013). Naast de vaststelling van een hoge niet-gebruik ratio wezen de resultaten van deze analyse op extra risico's voor eenpersoonshuishoudens, hoger opgeleiden, zelfstandigen en inwoners van het Vlaamse platteland. Bij deze cijfergegevens dient wel te

worden opgemerkt dat met het leefloon niet alle financiële probleemsituaties worden gevat. Met name de herhaalde vaststelling dat het geldelijk bedrag van het leefloon onvoldoende is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden (zie onder meer: Steenssens et al., 2007, pp. 169-170; Van Thielen et al., 2010, p. 426) zet het leefloon als aangewezen uitgangscriterium op de helling.

Van een andere orde is de kritische bemerking dat uitsluitende bekommernis voor financiële onderbescherming de problematiek van onderbescherming te sterk inperkt en dat er nood is aan een verruimde opvatting van onderbescherming. Een dergelijke verruimde opvatting van onderbescherming komt in de literatuur op tweeërlei wijzen aan bod: onderbescherming als het niet realiseren van rechten en diensten en onderbescherming als het niet realiseren van grondrechten.

1.1.2 Het (niet-)realiseren van een publiek aanbod van rechten en diensten

In het eerste werkdocument van het Franse 'Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten'¹ (Warin, 2010) wordt uitgebreid betoogd dat uitsluitende bekommernis voor de effectiviteit van financiële sociale tegemoetkomingen het thema van onderbescherming sterk inperkt. Wanneer enkel over onderbescherming kan worden gepraat wanneer er een precieze afbakening van de groep gerechtigden mogelijk is, zo wordt gesteld, is onderbescherming slechts 'een feit' voor een klein deel van het publieke aanbod van rechten en diensten (waartoe ook de minder 'grijpbare' rechten en diensten behoren zoals bijvoorbeeld kinderopvang, juridische bijstand en openbaar vervoer). Deze vooronderstelling, luidt het, houdt geen steek. Gewezen wordt op de noodzaak om zelfs binnen het domein van de financiële sociale tegemoetkomingen de blik te verruimen, aangezien het realiseren van een dergelijk recht enerzijds afhankelijk kan zijn van het gebruik van andere publieke rechten en diensten (zoals overheidscommunicatie, openbaar vervoer of kinderopvang) en anderzijds de toegang kan openen tot allerlei bijkomende wettige of facultatieve, nationale of lokale diensten.

In overeenstemming met dit betoog voor een verruimde opvatting van onderbescherming, verruimt het sociale beschermingsbegrip zich hier tot het geheel van publieke acties en maatregelen ten aanzien van maatschappelijke kwetsbaarheid, sociale risico's en armoede.²

Onderbescherming is iedere situatie waarin een persoon zich bevindt die –ongeacht de oorzaak – niet het voordeel geniet van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

De ruimere definitie van onderbescherming die werd gehanteerd bij de uitwerking van het methodiekboek bij het onderzoek naar 'Leven (z)onder leefloon' (Sannen et al., 2007) sluit hierbij aan. Ze focust niet enkel op het financiële aspect, maar ook op het ruimere aanbod van het OCMW inzake sociale hulp- en dienstverlening. Onderbeschermden zijn hier diegenen die hun rechten op sociale hulp- en dienstverlening van het OCMW niet (volledig) realiseren. Ook de ontwikkeling van de

¹ Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

² We merken op dat het hier gemaakte, conceptuele onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bescherming nog niet veralgemeend is. Beide worden vaak nog als synoniem gebruikt.

Rechtenverkenner (www.rechtenverkenner.be) trachtte aan deze ruimere benadering tegemoet te komen.

1.1.3 Sociale grondrechten als uitgangspunt

Een maximale definitie van (onder)bescherming neemt het realiseren van sociale grondrechten als uitgangspunt. Hierbij zijn onderbeschermden diegenen die niet al hun sociale grondrechten realiseren. Om een menswaardig leven te leiden heeft elke burger recht op: arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu en culturele en maatschappelijke ontplooiing. Deze grondrechten zijn in België vastgelegd in art.23 en art.24, § 3 van de Grondwet.

Onderbescherming is iedere situatie waarin diegenen zich bevinden die niet al hun sociale grondrechten realiseren.

De tweede strategische doelstelling in de beleidsnota 2009-2014 van de huidige Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin sluit bij deze omschrijving aan, in die zin dat ze het begrip ‘sociale bescherming’ koppelt aan een maximaal waarborgen van de sociale grondrechten (Vandeurzen 2009: 25): “We werken in dit verband een decreet uit dat de basisprincipes van de Vlaamse sociale bescherming vastlegt. Het basisdecreet zien we als de kern van een beleidsaanpak die, binnen de gemeenschapsbevoegdheden, de sociale grondrechten maximaal en consistent waarborgt.”

Aangezien in deze benadering het referentiekader voor onderbescherming bestaat uit deze sociale grondrechten, vereist ze niet enkel aandacht voor de (niet-)gebruikratio's van het *bestaande* aanbod, maar ook (en zelfs vooreerst) aandacht voor de vraag met betrekking tot welke rechten en diensten een publiek aanbod wordt voorzien, of nog: voor de inhoud van de sociale bescherming. Deze schetst de contouren van het veld waarop onderbescherming betrekking heeft. Verder dient hier ook aandacht te zijn voor de dienstverleningsratio's. Deze geven uitdrukking aan de mate waarin er, voor wat het bestaande aanbod betreft, voldoende aanbod is om alle rechthebbenden ten dienste te zijn (Hernanz, 2004, p. 7).

1.2 De rol van beleidsvoering ten aanzien van onderbescherming

In de grondrechtenbenadering is de potentiële rol van beleidsvoering het meest omvattend aangezien ze (i.t.t. de beide andere besproken benaderingen) aandacht vergt voor de inhoud van de sociale bescherming, voor de dienstverleningsratio's én voor de (niet-)gebruikratio's van rechten en diensten. Of nog: het gaat om de inhoud, om de beschikbaarheid en om de toegankelijkheid van het publieke aanbod van rechten en diensten. Beleidsvoering ten aanzien van de inhoud heeft betrekking op beslissingen aangaande de kerntaken van het beleid: voor welke rechten en diensten wordt een publiek aanbod uitgebouwd. Beleidsvoering ten aanzien van de beschikbaarheid van rechten en diensten heeft betrekking op het voorkomen, beperken en/of bestrijden van wachtlijsten in het bestaande aanbod (bijvoorbeeld in de kinderopvang, de gehandicaptenzorg en de sociale huisvesting).

Beleidsvoering ten aanzien van de toegankelijkheid heeft betrekking op het voorkomen, beperken en/of bestrijden van niet-gebruik van het bestaande aanbod.

Aangezien dit rapport betrekking heeft op de ontwikkeling van een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen en de kern van dit handelen hierin bestaat dat het initiatief tot het realiseren van het bestaande publiek aanbod van rechten en diensten verschuift van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie, ligt de focus in wat volgt op de rol van beleidsvoering ten aanzien van het niet-gebruik van het bestaande aanbod . Dit wil uiteraard niet zeggen dat in het ruimere kader van sociale bescherming gekoppeld aan de realisatie van de sociale grondrechten de inhoud en beschikbaarheid van dit aanbod van ondergeschikt belang zijn.

Vooraleer we verder inzoomen op de aard van de rol van beleidsvoering ten aanzien van het niet-gebruik, staan we stil bij het belang van deze rol. Of nog: bij de karakterisering van het sociaal fenomeen van niet-gebruik als een *maatschappelijk* probleem.

1.2.1 Het maatschappelijk belang van niet-gebruik

Tegelijk met het toenemend empirisch bewijs dat niet-gebruik een omvangrijk sociaal fenomeen betreft, groeide bij onderzoekers het inzicht dat het een *maatschappelijk* probleem betreft. De hiervoor aangehaalde redenen worden, gezien de beperkte focus in de meeste onderzoeken op financiële sociale tegemoetkomingen, geformuleerd met betrekking tot het socialezekerheidsstelsel (zie onder meer Kayser & Frick, 2000, p. 3, Hernanz et al., 2004, p. 9, Fuchs, 2009, p. 3). Bij uitbreiding van de focus tot het gehele publiek aanbod van rechten en diensten kunnen zij evenwel ook doorgetrokken worden naar een ruimer opgevat sociaal beleid. Het gaat om volgende redenen.

Ten eerste, drukt niet-gebruik de ondoeltreffendheid van het sociaal beleid uit. De doelstellingen, zoals het terugdringen van de armoede, worden niet (volledig) bereikt. Er wordt gefaald in het voorzien van een vangnet voor wie die daar nood aan heeft.

Ten tweede, treden er ongerechtvaardigde ongelijkheden op tussen de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en diensten, zoals wanneer enkel de beter geïnformeerden hun rechten laten gelden en niet zozeer diegenen die dit het meest nodig hebben (een zogenaamd Matteüeffect).

1.2.2 De rol van beleidsvoering in de oorzaken van niet-gebruik

Kennis over de oorzaken van niet-gebruik is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van een doeltreffende en efficiënte aanpak. Onderzoek naar de verklaring van niet-gebruik leidt tot de conclusie dat het realiseren van rechten en diensten geen kwestie is van geïsoleerde, gerechtigde, volkomen rationele individuen die hiertoe op een gegeven moment beslissen. Het is een lang proces dat start bij het ontwerpen van de maatregel in de context van het sociaal welvaartssysteem (Steenssens, 2013).

Internationaal en tot op vandaag inspireert het interactief multi-level-gedragmodel van Van Oorschot (1998, p. 113) wetenschappelijk onderzoek naar (niet-)gebruik van rechten en diensten. Ander onderzoek brengt inzichten aan op basis waarvan Van Oorschots model kan worden uitgebreid en/of verder gestoffeerd en verfijnd (zie o.m.: Wildeboer Schut & Hoff, 2007; Steenssens et al., 2007; Kleven en Kopzuc, 2008; Warin, 2010; Warin & Hamel, 2010).

Op basis van al deze onderzoeksresultaten kunnen vier groepen van actoren worden onderscheiden wier gedrag van invloed is op de problematiek van onderbescherming (Steenkens, 2013, pp. 334-335):

- de beleidsmakers,
- de uitvoerende overheden en organisaties,
- de cliënten,
- de overheden en organisaties die betrokken zijn in het proces van onderbescherming.

Op cliëntenniveau situeren zich de drempels tot het indienen van een aanvraag. Zo gebeurt het dat mensen hun rechten niet steeds kennen of dat zij geen hulp kunnen, durven of willen vragen en opnemen.

Maar ook al zetten mensen zelf de stap naar hulp, dan kunnen er op het niveau van de uitvoering (boven)wettelijke drempels optreden waardoor er geen toekenning gebeurt. Zo kan bijvoorbeeld een leefloon niet worden gegund doordat de betrokkene niet beschikt over een domicilie of identiteitskaart, of omwille van onvoldoende bewijs van werkwillegheid. Ook ontmoedigende procedures en behandelingswijzen doen op dit niveau de kans op niet-gebruik toenemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om lange, ingewikkelde procedures of een negatieve bejegening van hulpverleners, die betrokkenen doen afzien van hun hulpvraag. Deze factoren op het uitvoeringsniveau kunnen bovendien leiden tot de ontwikkeling van nieuwe, op negatieve ervaring gebaseerde drempels van niet-opname op het cliëntenniveau (Steenkens et al., 2007, p. 132): men wil geen hulp meer (vragen). De reikwijdte van deze op ervaring gebaseerde 'verzetsdrempels' gaat daarbij verder dan de betrokkenen zelf: de ervaringen worden gedeeld met kameraden/lotgenoten waardoor de drempels ook onrechtstreeks worden opgeworpen.

De beleidsmakers spelen een belangrijke rol door het bepalen van het toekenningsreglement, het budget en het beschikbare personeel, evenals door het vorm geven aan belangrijke uitvoeringsrichtlijnen. Beleidsmakers bepalen hiermee de wettelijke en organisatorische context waarbinnen de uitvoerders en cliënten handelen. In onderzoek gaat de aandacht hoofdzakelijk naar de invloed van factoren uit het toekenningsreglement. Van Oorschot en Kolkhuis Tanke (1989 in Van Oorschot, 1998, p. 111) besluiten op basis van een uitgebreide literatuurstudie tot meer dan tien factoren op het niveau van de beleidsmaatregel die de kans op niet-gebruik doen toenemen. Volgens de resultaten van de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau in Nederland naar het niet-gebruik van vijf inkomensvoorzieningen in 2003 (Wildeboer Schut & Hoff, 2007) blijken met name de koppeling van het recht aan een bestaansmiddelentoets en de omstandigheid dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten, zwaar door te wegen op niet-gebruik. Het uitwerken van een beleidskader voor proactief handelen speelt dan in op de beïnvloedende beleidsfactor dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten.

In biografisch onderzoek wordt verder vastgesteld dat naast de drie al onderscheiden groepen van betrokken actoren (de cliënten, de uitvoerders en de beleidsmakers) nog een vierde groep van actoren in de probleemanalyse en –bestrijding kan worden betrokken. Het gaat hier om die actoren die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij een scharnierpunt in het proces van onderbescherming (Steenkens et al., 2007, pp. 70-74). Enkele voorbeelden van dergelijke scharnierpunten zijn een relatiebreuk, een sterfgeval, vertraagde uitbetaling van een ziekte- of invaliditeitsuitkering, schorsing van de werkloosheidsuitkering of een faillissement. Het zijn allemaal risicomomenten waarop mensen in onderbescherming kunnen terechtkomen. Bij een aantal van deze scharnierpunten zijn duidelijk aanwijsbare - en dus potentieel 'meezorgende' - organisaties betrokken.

Ten eerste gaat het hier om de meest rechtstreeks betrokken, uitvoerende of bemiddelende actoren en organisaties zoals werkgevers, curatoren, deurwaarders en advocaten. Ten tweede gaat het hier om organisaties die zich aan de andere, 'ontvangende' zijde van het scharnierpunt bevinden, zoals diensten voor (weduwe)pensioenen en kinderbijslag, de RVA, uitbetalingsinstellingen, ziekenfondsen en vluchthuizen. Nog andere organisaties bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces, zoals gevangnissen en psychiatrische instellingen. Deze aanknopingspunten voor het voorkomen van of sneller ingrijpen bij onderbescherming blijken evenwel onderbelicht en -benut.

1.2.3 Een ethische keuze

De aantoonbare rol van concrete beleidsvoering in de oorzaken van onderbescherming is een fundamenteel, rationeel argument voor ingrepen in de concrete beleidsvoering ter bestrijding ervan. Kleven en Kopzuc (2008) wijzen er in een recent onderzoek evenwel op dat de bestrijding van niet-gebruik niet enkel een kwestie is van een rationele beslissing, maar tevens van een ethische keuze over het toegekende belang aan misbruik van rechten en diensten, dan wel aan onderbescherming ten aanzien van rechten en diensten.

Als uitgangspunt stellen zij dat het voor een budgetgebonden beleid wenselijk is om twee types van 'fouten' – misbruik én onderbescherming - te minimaliseren. Zij zoomen in op enkele toekenningsvoorwaarden van maatregelen die zich in het interactief model van Van Oorschot situeren op het beleidsniveau. Via econometrische modelleringen gaan zij het effect na van wijzigingen in de hoogte van de tegemoetkoming, de toelatingscriteria en de complexiteit van de screeningsprocedure op beide types van fouten. Centraal in hun bevindingen staat de vaststelling dat deze fouten geïnterrelateerd zijn. Zo zal, bijvoorbeeld, een verhoging van het bedrag van de tegemoetkoming meer gerechtigden ertoe aanzetten om een beroep te doen op de sociale tegemoetkoming (afname onderbescherming) terwijl ook meer niet-gerechtigden ertoe zullen worden verleid om een aanvraag in te dienen (toename misbruik). Een meer stringente procedure zou misbruik kunnen doen afnemen, maar door afschrikking onderbescherming kunnen doen toenemen. De combinatie van beide wijzigingen (een verhoging van het bedrag van de tegemoetkoming én een stringente screeningsprocedure) zou zowel de onderbescherming als het misbruik kunnen doen afnemen.

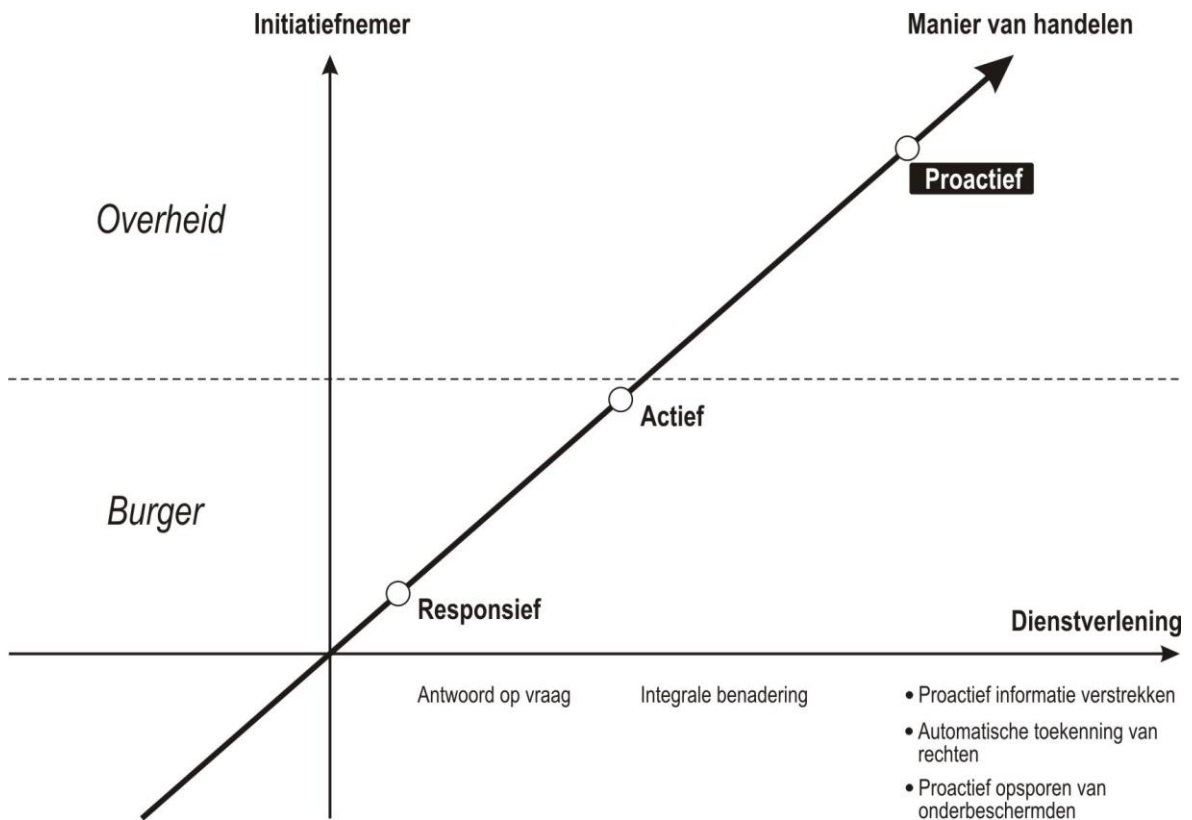
Op basis van deze resultaten zijn de auteurs van oordeel dat de toekenningsvoorwaarden van een sociale tegemoetkoming kunnen worden aangepast om een 'gewenst evenwicht' tussen de verschillende types van fouten te vinden. Het bepalen van een dergelijk gewenst evenwicht, merken ze op, betekent dat er ethische keuzes moeten worden gemaakt over het toegekende belang aan elk type fout.

1.3 Het concept 'Proactief handelen'³

Proactief handelen grijpt primair in op het beleidskenmerk dat het initiatief tot het realiseren van rechten en diensten bij de rechthebbende burger laat. Dit initiatief tot het realiseren van rechten en diensten verschuift bij proactief handelen naar de aanbiedende overheid of organisatie.

Proactief handelen is één van verschillende mogelijke manieren waarop aan dienstverlening kan worden gedaan. Om uit te leggen wat het betekent, kan het het best worden vergeleken met twee andere manieren waarop aan dienstverlening kan worden gedaan: responsief handelen en actief handelen (Hak, Piepers & Van Putten, 2001 in: Sannen et al., 2007, pp. 7-9).

Bij responsief handelen geeft een dienst, bijvoorbeeld een OCMW, uitsluitend antwoord op een concrete vraag van de burger, bijvoorbeeld de vraag of men recht heeft op een verwarmingstoelage. De burger is dus de initiatiefnemer.



Figuur 1 Responsief, actief en proactief handelen (in: Sannen et al., 2007, p. 9)

Bij actief handelen gaat de dienstverlener een stap verder. De burger krijgt, indien mogelijk, op zijn vraag meerdere alternatieven aangeboden en hij wordt bovendien actief geïnformeerd over mogelijke andere rechten en over wat hij moet doen om hierop aanspraak te kunnen maken. Wanneer

³ Overgenomen uit: Steenssens, K. (2013), Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's, in: Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. & Van Rossem, R., *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Acco Leuven/Den Haag, pp.331-352.

bijvoorbeeld iemand aan het OCMW financiële steun vraagt, gaat de OCMW-medewerker meteen ook na welke mogelijke andere rechten deze persoon kan doen gelden, zoals verlaagde medische tarieven en energietoelagen. Het initiatief komt evenwel nog altijd van de burger.

Proactief handelen gaat nog een stap verder. De initiatiefnemer is hier niet de burger, maar de dienstverlener zelf. Het is de dienstverlener die stappen zet om ervoor te zorgen dat iedereen die recht heeft op zijn diensten, deze rechten ook realiseert.

Binnen het proactief handelen worden gewoonlijk drie strategieën onderscheiden: automatische rechtentoeakening, proactief opsporen en benaderen van gerechtigden en proactief informeren van potentiële gerechtigden.

In de meest vérstrekkende vorm worden rechten automatisch toegekend op basis van gegevens waarover de dienstverlener beschikt. Een voorbeeld hiervan is de lopende test in verband met de invoering van de automatische toekenning van school- en studietoelagen in Vlaanderen aan alle rechthebbenden waarover de nodige persoons- en inkomensgegevens bij de overheid bekend zijn.

Minder ver gaat het actief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig realiseren. Het gaat dan om wat ook wel 'outreaching werken' wordt genoemd en waarbij de dienstverlener zelf of via netwerking en samenwerking de stap naar onderbeschermden zet. Ook het (automatisch) informeren van potentiële gerechtigden over voordelen en tegemoetkomingen waar men recht op heeft, maakt deel uit van proactief werken. De nadruk ligt vooral op het gericht informeren van specifieke doelgroepen.

Zo omschreven, wordt duidelijk dat proactief handelen primair ingrijpt op de beïnvloedende beleidsfactor dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten. Daarnaast wordt het belang van samenwerking met potentieel 'meezorgende' organisaties erkend, terwijl ook effecten op de uitvoerings- en cliëntniveaus denkbaar zijn.

1.4 Richtinggevende resultaten van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen'

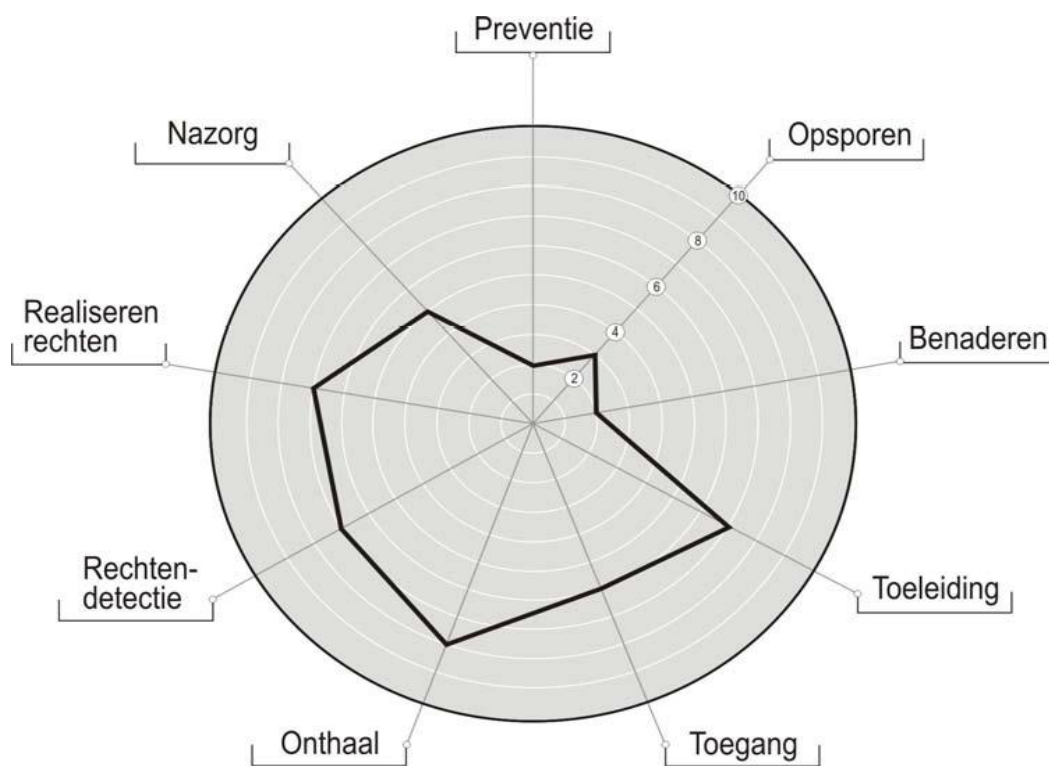
Ter afronding van dit eerste hoofdstuk bespreken we beknopt de belangrijkste inzichten uit het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' (Steenssens, 2013; Blomme, 2012). Deze resultaten voedden in belangrijke mate zowel de methodische als inhoudelijke opzet van het pilootproject 'Lokaal Proactief Kader', dat met het oog op de ontwikkeling van een beleidskader voor lokaal proactief handelen werd opgezet (cf. infra hoofdstukken 3 en 5). Opgemerkt dient enerzijds dat de centraal betrokken actoren hier enkel OCMW's waren, zodat de resultaten ook enkel betrekking hebben op dit type organisatie en als dusdanig ook worden verwoord. Anderzijds mogen we veronderstellen dat heel wat van de inzichten die in deze resultaten vervat zitten ook algemeen en voor andere lokale organisaties gelden.

1.4.1 Op methodisch vlak

De methode die in het actieonderzoek werd toegepast was een inclusieve, participatieve methode: er werden zoveel mogelijk rechtstreeks belanghebbenden bij betrokken en deze kregen ook daadwerkelijk medezeggenschap. Dit bleek een uitdagende, maar werkbare aanpak. Vastgesteld werd dat het bovenal creativiteit en tijd vergt om alle belanghebbende partijen te betrekken, in het bijzonder diegenen uit de doelgroep die (nog) niet door de hulp- en dienstverlening worden bereikt.

Het contacteren en engageren van sleutelfiguren die mogelijk als vertegenwoordiger kunnen optreden, kan hier uitkomst bieden. Het kan dan gaan om nulde- en eerstelijnsverzorgers die de leefwereld van de doelgroep van nabij kennen (zoals straathoekwerkers, buurtwerkers en medewerkers van inloopcentra), maar ook om andere lokaal ingebedde personen (zoals wijkagenten, huisartsen, postbodes of parochiemedewerkers).

Als reflectie-instrument bood de rechtencirkel, ontwikkeld in het 'Leven (z)onder leefloos'-onderzoek (Sannen et al., 2007), voor de verschillende groepen van belanghebbenden een goede houvast om een eerste stap richting verbeterplan te zetten. In essentie is de rechtencirkel een visuele voorstelling van de verschillende fasen die in het proactief handelen ten aanzien van onderbeschermden kunnen worden onderscheiden: preventie, opsporen, benaderen, toeleiding, toegang, onthaal, rechten-detectie, realiseren rechten en nazorg. Batterijen met richtvragen helpen de deelnemers aan de toepassing om per fase bestaande goede praktijken evenals hiaten en verbeterpunten te identificeren en zo een score te bepalen.



Figuur 2 Typevoorbeeld van de rechtencirkel toegepast als reflectie-instrument (Sannen et al., 2007)

De groepsgebonden, visueel voorgestelde resultaten bleken goed inzetbaar om via dialoog te komen tot een gedeeld gedragen actieplan.

Vanaf het implementatieproces verliep het actieonderzoek in de praktijk minder gestroomlijnd dan het vooropgestelde model deed vermoeden. In en tussen de verschillende OCMW's liep de timing van de verschillende acties, omwille van praktische omstandigheden en/of bijkomende leer- of ondersteuningsbehoeften, sterk uiteen.

1.4.2 Op inhoudelijk vlak

Op inhoudelijk vlak werd vooreerst vastgesteld dat ernstig inzetten op proactief handelen geen kwestie van een project naast andere projecten kan zijn. Proactief handelen daagt uit tot een andere manier van denken, een andere visie, die de verschillende opdrachten en deelwerkingen van een OCMW voedt en doorkruist en zich vertaalt in een andere manier van werken.

Op beleidsmatig vlak impliceert dit voor de organisatie het maken van (ethische) keuzes aangaande de aanpak van onderbescherming en/of overconsumptie en in een responsabilisering én ondersteuning van alle betrokkenen, in de eigen organisatie en bij samenwerkingspartners.

Responsabilisering van betrokkenen gaat, zo werd vastgesteld, vaak gepaard met weerstanden. Die vinden in de eerste plaats een oorsprong in de bedenking dat de aanpak van onderbescherming de al grote dossierlast en daarmee de werkdruk nog verhoogt. Maar ook de confrontatie met de *outreachinge* werkvormen botst op (minder of meer bewust) verzet. Vaak zetten ze immers aan tot het slechten van jarenlange opgebouwde 'comfortzones' met ingesleten routines, zekerheden en vanzelfsprekendheden die het dagelijks werk behapbaar maken en verantwoorden. (H)erkenning van deze – reële - verzuchtingen, vraagt méér dan tijd en ruimte om daarin te slagen. Ten aanzien van de vereiste volgehouden inspanning met het oog op duurzame, langetermijnresultaten dient responsabilisering samen te gaan met daadwerkelijke ondersteuning.

De bronnen van ondersteuning zijn meervoudig, evenals de vormen die ze kan aannemen. In het actieonderzoek konden voor het uitvoeren van de acties soms (tijdelijk) extra middelen worden ingezet. Deze werden geput uit eigen middelen of projectsubsidies (bijvoorbeeld in het kader van een provinciaal subsidiereglement). Maar ook een andere aanwending of heroriëntering van de beschikbare middelen behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast kan ondersteuning veel vormen aannemen. Elk op zich kan worden beschouwd als een succesfactor voor het welslagen van acties. Bovendien hebben ze niet enkel een cumulatief, maar ook een onderling versterkend effect. Het gaat hier ten eerste om een brede, open interne communicatie over de acties én de visie waarbinnen deze kaderen. Informeren, bewust maken en sensibiliseren staan hier centraal en vormen de basis voor het creëren van een voldoende groot draagvlak binnen de organisatie. 'Opdrachten' verstoken van sensibilisering geven onbegrip en weerstand vrij spel en werken daardoor vaak contraproductief. Ook participatie aan planning, opzet en vormgeving van de actie(s) is belangrijk. Daadwerkelijk impact hebben, '(mede)eigenaarschap', is een krachtige motivator en zet aan tot intern en extern ambassadeurschap van actie en visie. Idealiter zijn alle geledingen van de organisatie participatief betrokken. Minimaal gaat het om één of enkele voortrekkers die tegelijkertijd actuele voeling met de werkvloer én een positie en mandaat om invloed uit te oefenen hebben, samen met de meest rechtstreeks betrokken uitvoerders.

Op meer praktisch vlak vermelden we het expliciteren van tussentijdse resultaten; het inzetten van extra personeel, soms inzet van stagiairs, voor de uitvoering zelf en/of voor eventuele administratieve ondersteuning; de vrijstelling van bestaand personeel, voor de uitvoering zelf en/of voor eventuele administratieve ondersteuning; en het voorzien van de nodige werkmiddelen. Ook leren door vorming, door intervisie (binnen of over de organisatiegrenzen), door supervisie en door werkbezoeken blijkt een krachtig ondersteuningsmiddel. De structurele inbedding van proactief handelen in het OCMW vergt evenwel, aldus alle deelnemende OCMW's, een structurele verruiming van de middelen.

In de praktijk vertaalt het inzetten op proactief handelen zich in initiatieven op zeven actieterreinen of werkpistes van proactief handelen:

1. *informatie over en kennis van rechten en diensten.*
2. *automatische rechtentoekenning.*
3. *'outreaching' werken.* Het gaat hier om het actief opsporen en benaderen/informereren van gerechtigden, ook door:
4. *samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid.* Tal van intermediaire organisaties hebben, zowel op lokaal als bovenlokaal vlak, een medeverantwoordelijkheid in het mee-opsporen, -benaderen en/of -zorgen ten aanzien van onderbeschermden. Het opnemen van deze medeverantwoordelijkheid kan gestalte krijgen in netwerken en samenwerkingsverbanden, waarin ook een rol is weggelegd voor minder voor de hand liggende partners (zoals bijvoorbeeld vrederechten, deurwaarders of kraamzorg) en waaraan meerdere OCMW's kunnen participeren.
5. *kwaliteitsverbetering in het OCMW.* Deze is dan gericht op toegang, onthaal, rechtendetectie, rechten realiseren en nazorg.
6. *de uitbouw van geïntegreerde basisvoorzieningen.* Een geïntegreerde basisvoorziening is een samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven voor diverse maatschappelijk kwetsbare groepen die er op een informele manier kunnen samen komen in een ondersteunende omgeving.
7. *beleidsparticipatie van de doelgroep.* Een permanente dialoog tussen de betrokken doelgroepen, de organisaties en het beleid is essentieel voor het welslagen van een proactief sociaal beleid.

1.5 Besluit

In het hedendaagse discours over onderbescherming treffen we drie verschillende benaderingen van dit concept aan die elk hun pendant kennen voor de invulling van het begrip 'sociale bescherming'. De meest ruime benadering neemt het al of niet realiseren van de sociale grondrechten als uitgangspunt en is onder meer terug te vinden in het huidige Vlaamse beleidskader op het domein van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

In deze benadering is de potentiële rol van beleidsvoering het meest omvattend aangezien deze betrekking heeft op:

- de vraag met betrekking tot welke rechten en diensten een publiek aanbod wordt voorzien, of nog: voor de inhoud van de sociale bescherming (het kerntakendebat).
- de dienstverleningsratio's, die uitdrukking geven aan de mate waarin er, voor wat het bestaande aanbod betreft, voldoende aanbod is om alle rechthebbenden ten dienste te zijn (de beschikbaarheid van het bestaande aanbod).
- de (niet-)gebruikratio's, die uitdrukking geven aan de mate waarin er, voor wat het bestaande aanbod betreft, (geen) gebruik van wordt gemaakt door rechthebbenden (de toegankelijkheid van het bestaande aanbod).

De ontwikkeling van een beleidskader voor lokaal proactief handelen, speelt in op de problematiek van het niet-gebruik van een publiek aanbod van rechten en diensten. De rationale achter dit opzet is enerzijds gelegen in het maatschappelijk belang van deze problematiek: het gaat om een omvangrijk fenomeen dat de ondoeltreffendheid van het sociaal beleid uitdrukt en ongerechtvaardigde ongelijkheden creëert tussen rechthebbenden. Anderzijds blijkt ook beleidsvoering een rechtstreekse

rol te spelen in het veroorzaken van niet-gebruik, onder meer door in het toekenningsreglement van rechten en diensten het initiatief tot het realiseren hiervan volledig bij de rechthebbenden te laten. Precies op deze belangrijke factor speelt proactief handelen in: bij proactief handelen verschuift het initiatief tot het realiseren van rechten en diensten van de rechthebbende burgers naar de aanbiedende overheid of organisatie.

Binnen proactief handelen worden gewoonlijk drie strategieën onderscheiden: automatische rechtentoekenning, proactief opsporen en benaderen van gerechtigden ('outreach') en proactief informeren van potentiële gerechtigden. Empirisch onderzoek geeft evenwel aan dat het inzetten op proactief handelen zich in de praktijk vertaalt in initiatieven op zeven actieterreinen of werkpistes: informatie over en kennis van rechten en diensten, automatische rechtentoekenning, 'outreaching' werken, samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid, kwaliteitsverbetering in het OCMW, de uitbouw van geïntegreerde basisvoorzieningen en beleidsparticipatie van de doelgroep. Tegelijk werd vastgesteld dat ernstig inzetten op proactief handelen geen kwestie van een project naast andere projecten kan zijn. Proactief handelen daagt uit tot een andere manier van denken, een andere visie, die de verschillende opdrachten en deelwerkingen van een organisatie voedt en doorkruist en zich vertaalt in een andere manier van werken. Op beleidsmatig vlak impliceert dit voor de organisatie het maken van (ethische) keuzes aangaande de aanpak van onderbescherming en/of overconsumptie en in een responsabilisering én ondersteuning van alle betrokkenen, in de eigen organisatie en bij samenwerkingspartners.

Hoofdstuk 2

Tendensen en aanknopingspunten in de huidige beleidscontext

In deze paragraaf zoomen we in op de huidige beleidscontext waarin het beleidskader voor lokaal proactief handelen gestalte moet krijgen. Deze beleidscontext kan worden gevat onder de noemer ‘multi-level governance’ (Verschraegen, 2010, p. 73): “een beleidskader waarbij bevoegdheden, agenda’s en beslissingsmacht worden gedeeld tussen verschillende instanties die zich situeren op meerdere beleidsniveaus (regionaal, nationaal, Europees).” Op deze verschillende beleidsniveaus en in de meest relevante domeinen gaan we na of en welke aanknopingspunten er voor de ontwikkeling van dit kader zijn. In deze doelgerichte, exploratieve analyse richten we onze aandacht op het voorkomen van het beleidsthema van toegankelijke hulp- en dienstverlening, in het bijzonder op ondersteunende maatregelen en initiatieven voor proactief handelen.

We vangen aan met een blik op de algemene Europese ‘social investment’-strategie en de Europese aanbeveling met betrekking tot actieve inclusie. Vervolgens bekijken we hoe in de ‘participatiesamenleving’ van onze noorderburen de ‘human capital’-benadering van de sociale investeringsstrategie wordt gecombineerd met een ‘social capital’-benadering en welke vragen en bedenkingen dit oproept. In een derde paragraaf bespreken we beknopt hoe de Europese krachtlijnen in beleidsvoering zich doorzetten in het federale en Vlaamse beleid in België. In de vierde en vijfde paragraaf focussen we op concrete aanknopingspunten voor een lokaal proactief kader in respectievelijk de federale en Vlaamse beleidsvoering.⁴ Ter afronding zetten we de belangrijkste inzichten nog eens op een rijtje.

1.1 De Europese ‘social investment’-strategie en de aanbeveling over actieve inclusie

1.1.1 De Europese ‘social investment’-strategie en haar beperkingen

De voorbije twee decennia groeide in de Europese Unie (en in de Westerse welvaartstaten daarbuiten) de eensgezindheid over een sociaal beleid dat focust op sociale investering. Hemerijck (2013) spreekt in dit verband over een nieuw paradigma in het sociaal beleid. De nadruk verschuift van een passieve sociale bescherming naar een activerende, ‘human capital’-benadering. Op Europees niveau luidt de omschrijving van ‘sociale investering’ daarbij als volgt (EU Employment, Social Affairs & Inclusion, z.d.): “It means policies designed to strengthen people’s skills and capacities and support them to participate fully in employment and social life.” Kritische analyses van dit ‘welfare through work’-paradigma wijzen evenwel op tekortkomingen ervan, in het bijzonder ten aanzien van de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Deze tekortkomingen noodzaken, naast de sociale investeringsstrategieën, een hernieuwde aandacht voor een adequate inkomens- en werkhervreiding, een herwaardering van de zorg, toegankelijke hulp- en dienstverlening en het promoten en ondersteunen van lokale, sociaal innovatieve praktijken en acties.

⁴ Het lokale beleidsniveau komt aan bod in hoofdstuk 4, waar de onderzoeksresultaten ook betrekking hebben op de mate waarin en de wijze waarop ‘proactief handelen’ in de zes gemeentelijke casestudies aan bod komt in de lopende BBC-cyclus.

Vóór de opkomst van het sociale investeringsparadigma waren de na-oorlogs uitgebouwde welvaartssystemen niet langer houdbaar gebleken. Ten gevolge van de grote post-industriële sociale, demografische, economische en normatieve transitie (waaronder de emancipatie van vrouwen, de opkomst van de kennis- en diensteneconomie, de individualisering en de vergrijzing) ontstonden nieuwe sociale risico's (zoals laaggeschooldheid, echtscheiding en de combinatie arbeid-gezin). Door de hiermee gepaard gaande grote stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden in de economisch toch al turbulente jaren 1970 en 1980 werd de druk op de sociale zekerheidssystemen, uitgebouwd in relatie tot de oude sociale risico's (zoals ziekte, ouderdom en werkloosheid) onhoudbaar. Met behulp van Iversen en Wren's (1998 in: Cantillon, 2014) invloedrijke notie van het 'trilemma van de diensteneconomie' toont Cantillon (2014) in haar beleidsanalyse aan dat de aanvankelijke aanpassingsstrategieën van de welvaartsstaten globaal beschouwd niet effectief bleken om nog langer alle drie de Europese kerndoelstellingen van sociale inclusie, tewerkstellingsgroei en budgettaire inkrimping succesvol te combineren. Zo combineerde het Scandinavisch model een hoge tewerkstelling met hoge overheidsuitgaven en geringe armoede, combineerde het Angelsaksisch model hoge tewerkstelling met geringe overheidsuitgaven en hoge armoede, en combineerde het Continentaal Europees model geringe tewerkstelling met hoge overheidsuitgaven en geringe armoede. De sociale investeringsstrategie, argumenteert Cantillon, kan worden beschouwd als een verhoopt alternatief, een verhoopte uitweg uit het trilemma waarvoor de welvaartsstaten zich halverwege de 1990-jaren geplaatst zagen.

Het (voorlopige) sluitstuk van de sociale investeringsstrategie op Europees beleidsniveau, is het 'Social Investment Package for Growth and Cohesion' dat begin 2013 door de Europese Commissie werd gelanceerd als een onderdeel van haar beleid ten aanzien van de heersende crisis (European Commission, 2013a en 2013b). Met het ondersteuningspakket wil de Commissie de lidstaten helpen om hun sociale budgetten meer efficiënt en meer effectief in te zetten, vanuit de overtuiging dat: "Targeted social spending to improve the individual's chances throughout his/her life of integrating better into the labour market and society benefits the individual's prosperity, boosts the economy and helps to reduce higher social spending in future stages of life" (EU Newsroom, 2013).

Cantillon's (2014) analyse van de relatie tussen wijzigingen in tewerkstelling en sociale overheidsuitgaven enerzijds en trends in armoede anderzijds wijst evenwel op obstakels in de verwachte positieve kettingreactie tussen tewerkstelling-groei-uitgaven-inclusie die in dit nieuwe paradigma vervat zit. Ze baseert zich voor deze analyse op cijfergegevens uit het einde van de vorige en het begin van deze eeuw; een decennium, waarin het nieuwe paradigma al veralgemeend tot ontwikkeling kwam én voorafgaand aan de huidige recessie in Europa. Vastgesteld wordt onder meer dat globaal genomen: werk-arme huishoudens in vergelijking met werk-rijke huishoudens minder voordeel halen uit de groeiende tewerkstelling, de achteruitgang in armoedereductie door sociale transfers gepaard gaat met een toename van inkomensarmoede in de werk-arme huishoudens, en de algemene verschuiving van financiële tegemoetkomingen naar uitgaven voor activerings-ondersteunende diensten (zoals gezondheidszorg, onderwijs en kinderopvang) mensen in armoede relatief minder ten goede komt. Hoewel deze vaststellingen geenszins het belang van sociale investeringsstrategieën op de helling zetten, duiden ze wel op problemen en tekortkomingen die ontstaan wanneer een beleid enkel focust op het sociale investeringsparadigma met als centraal onderliggend idee 'welvaart-door-werk'.

Eerder al werd vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de mensen in armoede niet te activeren is wegens te jong (i.c. <18 jaar), in opleiding, al aan het werk, ziek, invalide of gepensioneerd (De Boyser,

2008, pp. 81-82; Steenssens et al., 2009, pp. 14-15). Ook Cantillon (2014) wijst erop dat het sociale investeringsparadigma, met de inherente notie van 'return on investment' veel van zijn betekenis verliest in de context van zorg voor kwetsbare ouderen, mindervaliden, langdurig zieken en mensen die in erge deprivatie-omstandigheden leven. Hierbij sluiten ook de waarschuwingen aan dat de overheersende nadruk op een arbeidsethiek, die onvermijdelijk samenhangt met een sociale integratie via (betaalde of niet betaalde) jobs: 1) de rol en het belang van een zorgethiek uitermate dreigt in te perken (Van Trier, 2008) en 2) de legitimiteit van herverdeling middels sociale zekerheid in het algemeen en van werkloosheidsvergoedingen in het bijzonder verzwakt (Schepers & Nicaise, 2013a, p. 24). Naast een dreigende veronachtzaming van de meest kwetsbaren, kan ook de te enge focus op een actief arbeidsmarktbeleid als een tekortkoming van het sociale investeringsparadigma worden aangeduid. Deze leidt immers tot verwaarlozing van activering op sociaal, cultureel en politiek vlak (Snick, 2002), terwijl de behoefte aan arbeid van mensen in armoede er meer nog een blijkt te zijn van zich nuttig voelen voor de samenleving (Steenssens et al., 2009, p. 24). Cantillon (2014) wijst ten slotte nog op een derde tekortkoming van het sociale investeringsparadigma. Het gaat hier om de overmatige verwachtingen van een gelijke kansenbeleid die niet stroken met de veelheid aan onderzoeksresultaten over intergenerationele sociale immobiliteit. Erikson en Goldthorpe (2002 in: Cantillon, 2014) wijzen in dit opzicht op de noodzaak van het completeren van inspanningen voor meer kansengelijkheid met inspanningen gericht op het verminderen van de bestaansongelijkheid.

Samengevat, luidt de conclusie op basis van de aangehaalde kritische analyses dat de vastgestelde tekortkomingen het sociale investeringsparadigma niet ondergraven, maar wel aangeven dat het eenzijdig benadrukken ervan de meest kwetsbaren in onze samenleving nog meer dreigt te verdrukken. In aanbevelingen wordt aangedrongen op een betere sociale bescherming, met een hernieuwde aandacht voor sociale herverdeling en gewaarborgde sociale rechten, een kwalitatief sterke zorg-agenda, toegankelijke hulp- en dienstverlening, een herwaardering van economisch 'niet-productieve' activiteiten en het promoten en ondersteunen van lokale, sociaal innovatieve praktijken en acties. Het European Anti Poverty Network (EAPN) promoot in dit opzicht het ruimere kader van 'actieve inclusie' met als drie centrale en onderling verbonden pijlers (Frazer, 2008): adequate minimuminkomens, toegang tot werk en toegang tot kwalitatieve hulp- en dienstverlening. In de volgende paragraaf bespreken we de aanbeveling die de Europese Commissie op dit vlak aannam en de –tot nog toe ondermaatse- implementatie ervan.

1.1.2 De Europese aanbeveling over actieve inclusie en haar ondermaatse implementatie

Op 3 oktober 2008 vaardigde de Europese Commissie een aanbeveling uit over 'de actieve inclusie van mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt'. De lidstaten werden hierin aangemaand tot de ontwikkeling en implementatie van een geïntegreerde strategie die de drie pijlers van adequate minimuminkomens, toegang tot werk en toegang tot kwalitatieve hulp- en dienstverlening omvat (EU, z.d.): "Design and implement an integrated comprehensive strategy for the active inclusion of people excluded from the labour market combining adequate income support, inclusive labour markets and access to quality services. Active inclusion policies should facilitate the integration into sustainable, quality employment of those who can work and provide resources which are sufficient to live in dignity, together with support for social participation, for those who cannot." Deze aanbeveling werd op 17 december 2008 bekrachtigd door de Europese Ministerraad en op 6 mei 2009 door het Europees parlement.

Gedurende het tweede semester van 2012 werd een evaluatie van de implementatie van de aanbeveling door de lidstaten doorgevoerd door leden van het Europees Netwerk van Onafhankelijke Experten over Sociale Inclusie.⁵ In het syntheserapport over de verschillende landenstudies (Frazer & Marlier, 2013) luidt de algemene conclusie dat de implementatie van de aanbeveling in de meeste lidstaten extreem beperkt is gebleven. Hoewel elementen van alle drie de pijlers in de beleidsvoering van veel lidstaten aanwezig zijn, blijken de nationale strategieën voor actieve inclusie erg onevenwichtig door een overmatig dominante en enge focus op werk als dé oplossing voor armoede en sociale uitsluiting (Frazer & Marlier, 2013): “Often far greater attention is given to the inclusive labour market strand, and in particular to activation measures, than to the adequate income support and access to quality services. (...) integrated and comprehensive strategies built around the mutually reinforcing roles of each of the three strands are largely missing in most Member States.”

De auteurs zien drie hoofdredenen die deze ondermaatse implementatie (ondanks de sociale-inclusie doelstellingen van de ondertussen gelanceerde Europa-2020 strategie⁶) helpen verklaren. Eerst en vooral wijzen ze op de impact van de economische en financiële crisis en de daarmee samengaande dominante focus op financiële consolidatie. Deze verklaring vinden we ook terug in de recente studie van Schepers en Nicaise (2013a) naar het Europese anti-crisisbeleid en de impact ervan op armoede. Zij tonen aan dat de kern van de Europese anti-crisisstrategie, die interne competitie combineert met een strenge versobering, ten koste van de sociale doelstellingen gaat. Als tweede verklaring voor de ondermaatse implementatie van de actieve inclusie-strategie wijzen Frazer en Marlier (2013) op een plausibele begripsverwarring waarbij beleidsvoerders de geïntegreerde opzet van de strategie niet goed begrijpen en ‘actieve inclusie’ verwarren met ‘activering’. Ten derde wijzen deze auteurs erop dat er in sommige landen een gebrek aan (ideologisch) geloof lijkt te zijn in de geïntegreerde opzet van de strategie, met name in het belang van het verzekeren van een adequaat inkomen voor iedereen. Nochtans, stellen zij, zijn er minstens drie belangrijke redenen die de noodzaak van deze strategie onderbouwen: 1) het is cruciaal dat mensen niet te ver van de arbeidsmarkt verwijderd geraken en te ontmoedigd geraken opdat ze van tewerkstellingsmogelijkheden gebruik zouden kunnen maken wanneer ze zich voordoelen; 2) kinderen die in armoede en uitsluiting opgroeien, slagen er minder in om hun potentiële bijdrage aan de samenleving en de economie ten volle te realiseren; 3) omwille van verscheidene redenen zullen er steeds mensen zijn die niet of nooit toegang zullen hebben tot een job die hen uit de armoede helpt.

Schepers en Nicaise (2013a) stellen ondertussen vast dat tegenvallende of zelfs tegengestelde economische en sociale resultaten van de anti-crisismaatregelen sommige Europese instanties er stilaan wel lijken toe aan te zetten om hun strategie te herzien. Enerzijds, stellen deze auteurs vast, verschijnen sociale minimum standaarden opnieuw op de beleidsagenda als een rem op destructieve competitie. Anderzijds dwingen de strikte budgetbeperkingen de welvaartstaten er nog meer toe om hun sociale uitgaven te herformuleren in termen van productieve investeringen.

⁵ Zie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1823&furtherNews=yes>

⁶ In maart 2010 lanceerde de EU haar groeistrategie ‘Europe 2020’ voor het komende decennium. De vijf strategische doelstellingen ervan hebben, naast maatregelen inzake werk, O&O en innovatie, onderwijs en vorming en energie en klimaat ook betrekking op sociale inclusie. Het tegen 2020 in Europa terugdringen van het aantal mensen met een armoederisico met 20 miljoen is in deze context de meest vermeldenswaardige doelstelling.

1.2 De Nederlandse sociaal kapitaal-benadering en haar beperkingen

De recente ophef over de verandering van een verzorgingsstaat in een ‘participatiesamenleving’ waarover het kabinet Rutte bij monde van de Nederlandse Koning Willem Alexander in de troonrede sprak, attendeerde op de mogelijkheid van nog een ander complement bij de ‘human capital’-benadering van de sociale investeringsstrategie dat in de context van de ‘onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat’ zijn opgang maakt. We zouden het kunnen benoemen als de ‘sociaal kapitaal-benadering’.

In de ‘participatiesamenleving’ waarover in Nederland sprake is, wordt van burgers niet alleen verwacht dat ze zoveel mogelijk voor zichzelf zorgen (door onder meer zelf te zorgen voor een oudedagvoorziening, geen verspilling van medische zorgen, meebetalen aan onderwijs en aan het werk gaan), maar ook *zorgen voor gezinsleden of familie*. Begrippen die in deze context worden gebruikt, kunnen onder meer worden teruggevonden in de agenda van het debat over ‘burgerkracht’ dat Binnenlands Bestuur organiseerde. Het gaat hier bijvoorbeeld om: ‘het aanboren van sociaal kapitaal’, ‘de zorgende burger’ en ‘sociaal doe-het-zelven’.⁷

Naar aanleiding van de kritiek die het benoemen van de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving in Nederland opwekte, beklemtoont Rutte dat het niet gaat om een verkapte bezuiniging, maar om een aanpassing van de staat aan een ontwikkeling die gaande is (Rutte, 2013: 4): “Er is op dit moment een fundamentele verandering gaande in de manier waarop we in Nederland samen vorm geven aan het bezielend verband. Mensen veranderen, de sociaaleconomische situatie verandert en ook de technologische mogelijkheden veranderen. De samenleving van vroeger, waarin anderen wisten wat goed was voor jou, bestaat niet meer. Er is veel in beweging. (...) Mensen organiseren in die verandering steeds meer zelf en nemen zaken in hun omgeving in eigen hand. Niet omdat het moet, maar omdat het kan en omdat ze het willen.”

Impliciet verwijst deze omschrijving van de aan gang zijnde ontwikkeling naar het proces van individualisering, een historisch, sociaal en cultureel proces waarvan Schnabel (2004, pp. 9-30) in zijn literatuurstudie aantoont dat het in de westerse samenleving al eeuwen en in voortschrijdende mate aan de gang is. Dit proces komt kwantitatief tot uiting in het ontstaan van steeds meer kleine zelfstandige huishoudens. Kwalitatief bestaat de kern van dit proces uit de verzelfstandiging van individuen ten opzichte van elkaar, ook – voor zover ze uit meerdere personen bestaan – binnen deze steeds talrijkere kleinere eenheden. Mensen kunnen op steeds meer terreinen keuzes maken die relatief los staan van de keuzes van andere mensen, maar ook relatief los van eerder of elders gemaakte eigen keuzes. Schnabel (2004, p. 12) geeft daarbij aan dat dit op het niveau van de *samenleving* net mogelijk is: “doordat de persoonlijke, directe en totale afhankelijkheid van mensen van elkaar is vervangen door een gegeneraliseerde afhankelijkheid, waarin alle mensen elkaar een beetje nodig hebben, maar niemand voor zijn bestaan afhankelijk is van één of enkele anderen.” De ‘gegeneraliseerde afhankelijkheid’ komt tot uitdrukking in de uitbouw van gemeenschapsvoorzieningen waarvan de legitimiteit berust op de zogenaamde welvaartsstaatsolidariteit: de bereidheid om bij te dragen aan sociale herverdeling via het publieke aanbod van rechten en diensten.

⁷ BB-debat sociaal: Burgerkracht, 24 oktober 2013 (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaaldebate>) (Binnenland Bestuur is een onafhankelijk multimediaal platform voor hoger opgeleide ambtenaren en bestuurders bij de lokale overheid, bestaat uit het tijdschrift, de website, een aantal digitale nieuwsbrieven en een actieve LinkedIn-groep.)

Samen bekeken, leiden de analyse van Schnabel en het vertoog van Rutte tot een merkwaardige constellatie waarin enerzijds de uitbouw van de verzorgingsstaat het individualiseringsproces mogelijk maakt, terwijl anderzijds dit proces aangrijpingspunt wordt voor het terugtreden of -trekken van de verzorgingsstaat (Rutte, 2013, p. 5): “De kunst is vooral om niet in de weg te lopen en een luisterende houding aan te nemen. Dan zal van geval tot geval blijken of en hoe de staat kan bijdragen aan dat bezielend verband en de participatiesamenleving. Niet als de albedil van vroeger, maar als een van de deelnemers en als onderdeel van diezelfde participatiesamenleving.”

Waar het heikele punt dat uit Schnabels analyse naar voren komt de genoemde welvaartsstaatsolidariteit is (de bereidheid om bij te dragen aan sociale herverdeling via het publieke aanbod van rechten en diensten), ligt het heikele punt van een sociaal kapitaalstrategie niet onverwacht bij het ‘aan te boren’ sociaal kapitaal. Het gaat daarbij niet enkel om de omvang van het sociaal netwerk van hulpbehoevenden, maar ook om de ruimte en de bereidheid in dit sociaal netwerk om zorg te kunnen en willen dragen voor anderen.

In Nederland zetten een aantal recente publicaties (de Vries, 2012; Kampen, Verhoeven en Verplanke, 2013; Tonkens en De Wilde, 2013) de discussies over de potenties en grenzen van burgerkracht op scherp. Voorloper de Vries (2012) stelt vast dat in de ondertoon van het ‘Nieuwe Welzijn’ een verschuiving plaatsvindt van ‘welfare’ (mensen moeten tot hun recht komen in de maatschappij) naar ‘workfare’ (mensen moeten participeren) en dat met de argumenten van budgetbeperkingen, het belang van zelfredzaamheid en het hinderen van burgerkracht door professionele hulpverlening de idee wordt gecreëerd: ‘alleen burgerkracht kan ons redden’. Hij plaatst bij deze ontwikkelingen enkele kritische vraagtekens, zoals: Is er wel ruimte voor meer burgerkracht? Wie moet dit dan opnemen? Levert het wel bezuinigingen op? Klopt het dat professionele hulpverlening burgerkracht onmogelijk maakt? Is een wijkgerichte aanpak wel de meest effectieve? Daarbij stelt hij vooreerst vast dat er geen wetenschappelijk onderzoek is dat wijst op een potentieel voor meer burgerkracht. Wel blijkt uit onderzoek:

- dat Nederlanders de opvatting delen dat zij zelf al genoeg doen terwijl de overheid net te weinig doet, hetgeen vraagtekens plaatst bij de ruimte en bereidheid voor meer burgerkracht.
- dat internationaal wordt vastgesteld dat juist in die landen waar een omvangrijke professionele hulp is uitgebouwd, ook de meest omvangrijke informele hulp door vrijwilligers en mantelzorgers bestaat, hetgeen aangeeft dat er geen verdringing maar complementariteit door gedeelde verantwoordelijkheid in het geding is.

Het forse pleidooi voor burgerkracht kwalificeert de Vries (2012) in dit opzicht als een beleidsutopie.

De Dijn (2010, p. 5) stelt zich gelijkaardige vragen bij het in Vlaanderen steeds meer gehoorde pleidooi voor ‘vermaatschappelijking van de zorg’ en kwalificeert de maatschappij in dit opzicht als problematisch: “een maatschappij waarin het percentage van alleenstaanden steeds groter wordt (in Brussel 1 op 4) en dat van stabiele gezinnen almaar kleiner, waarin die gezinnen het almaar drukker hebben gezien de vereiste van steeds meer flexibiliteit en de noodzaak van het verwerven van steeds nieuwe competenties, waarin gezinnen óók steeds krappere wonen, buurten steeds anoniemer worden, enzovoort.”

De kritische vragen van de Vries (2012) en De Dijn (2010) roepen de overweging op dat de beperkingen van de sociaal kapitaalstrategie (zullen) worden versterkt door de kern van de sociale investeringsstrategie die gericht is op maximale (dit is: naar doelgroep, duur en intensiteit) tewerkstelling en competentieontwikkeling. Dit vooruitzicht van een krimpend potentieel aan

informele zorgverstrekkers door (onder meer) toenemende tewerkstelling wordt ook in rapporten van de Europese Commissie over langdurige zorg en over ontwikkelingen in publieke sociale dienstverlening (h)erkend (Commission of the European Communities, 2008; European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, 2008, p. 34): “The expected increase in the demand for formal long-term care services can be explained by the following interdependent factors: firstly the number of working age women able to provide family or informal care will decrease at a time when the number of elderly dependent persons is increasing; secondly the increased labour market participation of women means less time at their disposal to dedicate to providing care as well as a change in their social care role; thirdly the changing family structures such as smaller families and the increase in the prevalence of single-parent families means that family members are further apart and with a lesser potential to care for the dependent family members in an informal, unsupported setting.” Zowel de Vries als de Europese Commissie (2008, p. 34) voegen daar nog de bekommernis voor de kwaliteitsgarantie van de (formeel en informeel) hulp aan toe: “In both the institutional and home care settings the main concern for policymakers is recruiting and retaining an adequately qualified and skilled workforce. The qualifications, the availability and the working conditions of the workforce are crucial in the provision of long-term care and its quality.”

1.3 Europa in België en Vlaanderen

Middels haar beleidsinstrumentarium (wetgeving, beleidscoördinatie⁸ en het ESF) is de EU een steeds belangrijker en convergerende rol gaan spelen in de vormgeving van het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten (Vanhercke & Campaert, 2009; Verschraegen, 2010). De grotere convergentie in beleidsvoering tussen de lidstaten uit zich in het politieke discours gericht op tewerkstelling, activering en sociale investering met als gedeelde beleidsingrediënten een overheersende focus op werk, kostenbeheersing, gezinsbeleid als een productieve factor en investeringen in menselijk kapitaal (Cantillon, 2014). Dit neemt niet weg dat de concrete implementatie van Europese strategieën tussen de lidstaten sterk kan verschillen.

In zijn analyse van de mate waarin en de wijze waarop de EU in de loop van de laatste decennia het sociale en werkgelegenheidsbeleid in België heeft beïnvloed, komt Verschraegen (2010, p. 88) vooreerst tot de conclusie dat Europa, ondanks beperkte bevoegdheden op deze beleidsdomeinen, wel degelijk zijn stempel heeft gedrukt op de modernisering van het sociale beleid: zowel op het vlak van cognitieve veranderingen (bv. de verschuiving naar een meer preventief en actief sociaal beleid) als procedurele verschuivingen (bv. het toenemend gebruik van statistische monitoring) en politieke effecten (bv. de coördinerende rol van de federale overheid). Tegelijk evenwel, moet hij concluderen dat hoewel de Europese integratie op zich niet verantwoordelijk is voor de crisis van de welvaartsstaat (zie ook supra), ze omwille van de fundamentele asymmetrie tussen het economische en sociale in haar constructie wel bijdraagt tot de onmacht van welvaartsstaten om het tij te keren: “Alles welbeschouwd is er weinig ‘positieve integratie’ of Europese compensatie gekomen voor de zogenaamde ‘negatieve integratie’ die sociale bescherming in functie plaatst van de Europese interne markt. Deze asymmetrie wordt erg duidelijk in de nasleep van de financiële crisis, die –vooral de minder competitieve- lidstaten dwingt om te saneren in de publieke en sociale uitgaven en tegelijk

⁸ Het gaat hier met name om de Open Coördinatiemethode (OCM) die geen bindend recht creëert, maar door onderling overleg en het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen de lidstaten wil helpen bij de implementatie van moeilijke hervormingen in hun welvaartsstaat en arbeidsmarkt. Voor iedere lidstaat wordt getoetst of en hoe de nationale beleidsplannen beantwoorden aan de gemeenschappelijke doelstellingen.

aanzet om de lonen in de publieke en private sector te laten dalen tot een niveau dat de competitiviteit herstelt.”

Leerrijk hier is ook de recente analyse van de implementatie van de Europese aanbeveling over actieve inclusie in België (Schepers & Nicaise, 2013b). Op basis van een analyse van relevante beleidsdocumenten stellen de onderzoekers vast dat de actieve inclusie strategie zowel op het federale als op het Vlaamse beleidsniveau aan belang aan het winnen is. Dit, stellen zij, neemt niet weg dat het Belgische sociale beschermingsbeleid duidelijk sterk beïnvloed is door het ‘making-work-pay’ principe (Schepers & Nicaise, 2013b: 9): “Tot op vandaag is het beleidskader van de federale overheid getekend door het making-work-pay paradigma (aansturing door financiële sancties en incentieven). Dit heeft geleid tot een dominantie van strategieën die gericht zijn op het aanzetten van werklozen om werk te vinden, met minder aandacht voor de kwaliteit van de arbeid en de participatie in de maatschappij van diegenen die niet kunnen werken. (...) Met betrekking tot de actieve inclusie strategie betekent dit dat de pijlers betreffende het minimuminkomen en de toegang tot diensten overschaduwd worden door de inclusieve arbeidsmarktpijler.” Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2012, pp. 5-8) wijst in haar lezing van het federaal regeerakkoord op een gebrek aan aandacht voor de kwaliteit van tewerkstelling en stelt bovendien dat in de context van de activeringsprocedure –en zeker in het licht van een aantal recente maatregelen om hertewerkstelling aan te moedigen- de meest kwetsbare en laaggeschoolde mensen een groter risico lopen om gesanctioneerd te worden.

Deze maatregelen betreffen onder meer de versterking van de degressiviteit van de uitkeringen voor langdurig werklozen en de verlenging van de wachtperiode voor schoolverlaters. Schepers en Nicaise (2013b, p. 16) merken hierbij op dat hoewel de literatuur over de stimulerende effecten van verlaagde uitkeringen geen substantiële effecten op tewerkstellingskansen meldt, deze hervormingen zijn voorgesteld als activerende maatregelen. Verder, stellen ze, is geen aandacht besteed aan de impact op armoede terwijl de combinatie van een striktere conditionaliteit met de beslissing om de gealloceerde middelen voor het verhogen van de uitkeringen in 2013-2014 te verminderen, lijkt te leiden tot een erosie van de minimumnorm voor sociale uitkeringen in de richting van het niveau van sociale bijstand in plaats van een upgrade om te voldoen aan de Europese armoedegrens. Ze besluiten dat, rekening houdend met het grote risico op armoede bij werklozen en de aanhoudende ontoereikendheid van de minimumregelingen om te voldoen aan die grens, kan verwacht worden dat de armoede verder zal stijgen op de korte termijn.

Belangrijk, tenslotte, is de vaststelling in dit rapport dat ondanks de relatief beperkte aanwezigheid van een geïntegreerde omvattende strategie voor de actieve inclusie van mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt in de beleidsdocumenten, het lokale beleidsniveau wel over goed verankerde diensten lijkt te beschikken die de pijlers van de actieve inclusie aanpak omvatten (Schepers & Nicaise, 2013b, p. 9): “Door het recht op maatschappelijke integratie (RMI) voorzien de gemeentelijke Openbare Centra voor Maatschappelijke Welzijn (OCMW) twee vormen van steun, zijnde het leefloon en tewerkstelling. Naast het RMI helpen de centra hun cliënteel ook door een variëteit aan diensten aan te bieden in het teken van het recht op maatschappelijke hulp (RMH). Deze geïntegreerde aanpak op het niveau dat het dichtst bij de begunstigden staat, maakt het mogelijk om een maatgericht antwoord te voorzien dat gericht is op een effectieve aanpak van de veelzijdige oorzaken van armoede en sociale uitsluiting.” In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding wordt het lokale beleidsniveau expliciet erkend als de spil voor een lokaal inclusief en geïntegreerd beleid ter bestrijding van de armoede (Vlaamse Overheid, 2010).

1.4 Aanknopingspunten in de federale beleidsvoering

Gelinkt aan de Europa 2020-doelstellingen en aan de doelstellingen van het nationaal hervormingsprogramma 2011, bepaalt het federaal regeerakkoord 2011-2014 (Di Rupo, 2011) dat de OCMW's proactief zullen optreden om verborgen armoede op te sporen en dat overal waar mogelijk de automatische opening van sociale rechten van het type "sociaal tarief" voor de personen die aan de voorwaarden voldoen (onder meer energie, water, communicatie, NMBS) zal worden versneld. De Algemene Beleidsnota van 12 januari 2012 van het Staatssecretariaat voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke integratie en Armoedebestrijding bevestigt dit engagement. Het vormt een onderdeel van het federale beleid inzake de strijd tegen de sociale uitsluiting en voor maatschappelijke integratie, dat in grote mate verder zijn gestalte heeft gekregen in het federaal plan armoedebestrijding.

Ook in het Nationaal Hervormingsprogramma 2013 (Federale regering, 2013, p. 29) komt, gelinkt aan de Europa 2020-doelstellingen en aan de doelstellingen van het nationaal hervormingsprogramma 2011, het garanderen van de toegang van iedereen tot fundamentele rechten ter sprake. Met het oog op het cijfermatige doel om in België tegen 2020 380 000 mensen uit de armoede te halen, gaat het hier wat betreft de sociale inclusiedoelstelling om: het verzekeren van de sociale bescherming van de bevolking, het terugdringen van de kinderarmoede, de actieve insluiting van mensen ver van de arbeidsmarkt en het bestrijden van inadequate huisvesting en dakloosheid. Opmerkelijk is dat de doelstelling van het verzekeren van de sociale bescherming van de bevolking voor bijna de helft betrekking heeft op maatregelen die gericht zijn op de toename van de werkzaamheidsgraad⁹. Eerder dan de sociale bescherming te versterken, moeten deze maatregelen: "de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming verzekeren" (Federale regering, 2013, p. 28). Wat -onder dezelfde doelstelling- de maatregelen met betrekking tot het garanderen van de toegang van iedereen tot fundamentele rechten betreft, wordt verwezen naar de planmatige aanpak van de verschillende overheden zoals opgenomen in het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding en in de plannen en initiatieven op de gewest- en gemeenschapsniveaus (waarover voor Vlaanderen verderop meer).

In het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding (De Block, 2012) zijn de vier sociale inclusiedoelstellingen uit het nationaal hervormingsprogramma aangevuld met twee doelstellingen die ook deel uitmaakten van het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding (Staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008): het waarborgen van het recht op gezondheid en (van bijzonder belang voor onze focus) toegankelijke overheidsdiensten voor iedereen. Doorheen het plan zijn enkele acties opgenomen die expliciet betrekking hebben op de automatische toekenning van rechten, zoals: de evaluatie van de uitvoering van de automatische toekenning van het sociale tarief voor energie (Actie 27), een vereenvoudiging van de toekenningsvoorwaarden en een meer automatische toekenning van het OMNIO-statuut (Actie 78), de invoering van een statuut 'chronische aandoening' in de Gezondheidswet waaraan bepaalde rechten automatisch zullen worden verleend (Actie 83) en het zo snel mogelijk automatisch toekennen van de transportvoordelen voor de houders van het OMNIO-statuut (Actie 113). Onder de zesde strategische doelstelling van 'Overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn', worden onder het bereiken van de doelgroep door de overheid min of meer alle drie de strategieën begrepen die deel uitmaken van proactief handelen (De Block, 2012, p. 45): "Dat

⁹ Bijvoorbeeld het optrekken van de leeftijd voor vervroegde pensionering en de verbeterde ondersteuning van arbeidsongeschikten om het werk te hervatten zijn structurele maatregelen gericht op de toename van de werkzaamheidsgraad.

gebeurt door ofwel de doelgroep te informeren, ofwel de toekenning automatisch te maken, ofwel de diensten die in contact komen met de burgers doeltreffender te maken. Het ideale is om die drie pistes te combineren.” De meer proactieve rol van OCMW’s wordt in dit plan toegespitst op het (outreaching) opsporen van mensen in armoede (De Block, 2012, p. 50). In de bijgaande bemerking dat het OCMW als lokale regisseur het best geplaatst is om op dit vlak actie te ondernemen in of door samenwerking met de diverse lokale partners rond armoedebestrijding en met diegenen die in contact komen met personen in armoede, zitten enkele belangrijke uitgangspunten van het project ‘Lokaal Proactief Kader’ vervat. Ter ondersteuning van deze meer proactieve rol wordt het verminderen van de administratieve rompslomp bij de OCMW’s vooropgezet (Actie 117).

Naast het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding, omvat ook het derde Federaal Actieplan voor Administratieve Vereenvoudiging 2012-2015 (Chastel, 2012) maatregelen om bepaalde rechten automatisch toe te kennen. Deze maatregelen hebben betrekking op de sociale tarieven, de studietoelagen, de derdebetalersregeling in het geval van chronische ziekte en de gezinsbijslag.

De toegenomen aandacht voor proactief handelen en in het bijzonder voor automatische rechtentoekenning op het federale niveau blijkt ten slotte ook uit de recente publicatie van een stand van zaken met betrekking tot de automatische toekenning van federale rechten door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013b). In antwoord op de vraag naar de bestaande initiatieven en de mogelijkheden inzake automatische toekenning van rechten, ging het Steunpunt uit van een verruimd begrip van ‘automatisering of vereenvoudiging’ zodat ook aandacht ging naar andere strategieën van proactief handelen: het proactief (of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden en het vereenvoudigen van procedures. Naast de inventaris op zich, leverde de bevraging van de verschillende relevante federale administraties en instellingen ook interessante inzichten op over belangrijke randvoorwaarden en over risico’s op perverse effecten (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013, pp. 46-48). Zo blijkt er op het vlak van randvoorwaarden nood aan: een gedeelde visie op en draagvlak voor automatische rechtentoekenning bij alle relevante administraties en instellingen, een vereenvoudiging van complexe regelgeving vooraleer kan worden geautomatiseerd, een wettelijke omkadering van automatiseringsprocessen die op realistische uitvoeringsmogelijkheden gefundeerd is, en kwalitatief hoogstaande databanken. Wat de risico’s op perverse effecten betreft, wordt gewezen op het belang van een sterke privacy-politiek, van adequate en efficiënte processen voor de opsporing en rechtzetting van vergissingen, van goed informeren bij automatische sluiting van een recht, van extra begeleiding voor sociaal zwakkere groepen bij vormen van elektronische aanvraag of opvolging, en van blijvende mogelijkheden van persoonlijk contact met personen in een probleemsituatie.

1.5 Aanknopingspunten in de Vlaamse beleidscontext

Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014 is opgebouwd rond Vlaanderen in Actie (ViA)¹⁰, het toekomstproject dat door de Vlaamse regering in 2006 werd opgestart en dat Vlaanderen tegen 2020 wil laten uitmunten in een economisch innovatieve, duurzame en warme samenleving. In 2009 legde de Vlaamse overheid samen met de sociale partners en het georganiseerde middenveld de concrete doelstellingen voor ViA vast in het Pact 2020¹¹. Met de voornemens van het bevorderen van de ontplooiingskansen van mensen en van het versterken van de sociale banden, vinden we in het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 (Vlaamse regering, 2009, p. 59) een weerklink terug van zowel de 'human capital'- als de 'social capital'-strategie. Tegelijk evenwel wordt ook een hoge mate van sociale bescherming en een toegankelijk, betaalbaar en kwaliteitsvol aanbod voor zorg- en dienstverlening vooropgezet.

Wat de toegankelijkheid van de zorg- en dienstverlening betreft, wordt in het Vlaams regeerakkoord (Vlaamse regering, 2009: 64) in het bijzonder aandacht besteed aan een vlot toegankelijk eerstelijns welzijnswerk (met o.m. de uitvoering van het decreet Algemeen Welzijnswerk), een versterking en uitbreiding van de rol van de wijkgezondheidscentra in kansarme buurten, de verbetering van de toegankelijkheid van het aanbod van geestelijke gezondheidszorg en een intensieve bestrijding van de armoede. Naast deze bijzondere aandachtsdomeinen is er in dit regeerakkoord ook expliciet sprake van een van de zeven onderscheiden werkpistes van proactief handelen: de automatische rechtentoekenning (Vlaamse regering, 2009, p. 61). Meer bepaald wordt voorgenomen om voor mensen in armoede te werken aan een systeem dat automatische toekenning van rechten (bijvoorbeeld studietoelagen) waarborgt. Algemeen kan worden gesteld dat van de zeven onderscheiden werkpistes de automatische rechtentoekenning in de Vlaamse beleidsvoering het meest doorontwikkeld is (cf. infra). Maar ook op het vlak van informatie over en kennis van rechten en diensten, van samenwerken en/in netwerken en van participatie van de doelgroep zijn er concrete aanknopingspunten te vinden voor de ontwikkeling van een beleidskader voor lokaal proactief handelen.

1.5.1 Informatie over en kennis van rechten en diensten

In de Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeuren, 2009: 29) beoogt de tweede strategische doelstelling het verruimen van de sociale bescherming van de Vlamingen om zo hun grondrechten beter te kunnen waarborgen. Een eerste operationele doelstelling hieronder omvat het nemen van initiatieven 'zodat de Vlamingen hun sociale rechten vollediger en beter kennen'. Het ondersteunen en verder uitbouwen van de Rechtenverkenner neemt hier een centrale plaats in. Samen met de recent gelanceerde Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) gaat het om de twee voornaamste initiatieven die proberen om een informatieve, toegankelijke oplijsting te maken van alle rechten en producten die de overheid aanbiedt (Eeman & Van Regenmortel, 2013, pp. 17-19).

De Rechtenverkenner is een website die door het HIVA werd ontwikkeld in samenwerking met een informaticabureau. Hij werd gelanceerd op 13 juni 2006 en bundelt de sociale voordelen en tegemoetkomingen van de verschillende overheden in één portaalsite. De decretale basis voor de rechtenverkenner werd in 2011 gefinaliseerd, als onderdeel van het decreet Vlaamse sociale

10 <http://www.vlaandereninactie.be/over/over-via>

11 <http://www.vlaandereninactie.be/over/pact-2020>

bescherming dat de Vlaamse regering principieel goedkeurde op 15 juli 2011¹². De Rechtenverkenner geeft een online overzicht (D'Olieslager, 2009):

- van sociale rechten: premies en andere voordelen op het vlak van onderwijs, arbeid, wonen, welzijn, energie, vervoer, justitie ...
- voor kwetsbare groepen: ouderen, chronisch zieken, personen met een handicap, werkzoekenden, personen met een laag inkomen ...
- door verschillende overheden: federale, Vlaamse, provinciale en lokale overheid.

In het decreet Vlaamse sociale bescherming wordt de verantwoordelijkheid voor de uitbouw van de Rechtenverkenner bij het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, afdeling Welzijn en Samenleving van de Vlaamse overheid gelegd. Deze zorgt ervoor dat de informatie over de Vlaamse en federale rechten up-to-date blijft. Gemeenten worden normaliter jaarlijks door de administratie per brief herinnerd aan de invoering van hun rechten in de Rechtenverkenner met de vraag om hun gegevens te wijzigen of aan te vullen indien nodig.

Binnen het Meerjarenplan Slagkrachtige overheid werkte de Vlaamse overheid ondertussen ook het project Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC)¹³ uit. Het gaat om een online-catalogus met alle producten en diensten die worden aangeboden door de verschillende overheden die in mei 2013 werd gelanceerd. Aan dit project werkten verschillende partners: binnen de Vlaamse overheid zijn de partners Corve (Coördinatieceel Vlaams e-government) en de Vlaamse Infolijn (DAR), voor de lokale en provinciale besturen worden VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), V-ict-OR (Vlaamse ICT-organisatie) en VVP (Vereniging Vlaamse Provincies) actief betrokken. Alle producten en diensten die een overheid aan burgers, ondernemingen en organisaties aanbiedt, werden in de catalogus geïnventariseerd en beschreven. Deze IPDC is opgezet als een uniek loket met eerstelijns- en wegwijsinformatie waarlangs die producten en diensten ontsloten worden naar gemeenten en provincies. Via het centrale beheerloket kunnen deze lokale besturen de beschrijvingen van producten en diensten van hogere overheden afnemen en op hun lokale website integreren. Dit bespaart de gemeenten een grote hoeveelheid werk en garandeert burgers, ondernemers en organisaties tevens correctere en meer up-to-date informatie. De productencatalogus gaat ruimer dan de informatie die in de Rechtenverkenner is opgenomen. Hierin zijn alle producten en diensten opgenomen die worden uitgewisseld tussen een klant (burgers, ondernemingen) en de overheid terwijl de Rechtenverkenner enkel sociale rechten opneemt.

¹² In 2012 en begin 2013 werden uitvoeringsbesluiten opgemaakt voor de zorgverzekering, de kindpremie en de maximumfactuur. Tevens werd er gewerkt aan de implementatie van de nodige informatie- en communicatietechnologie. Echter, omwille van de budgettaire context werden de procedure van goedkeuring van deze uitvoeringsbesluiten en het verdere uitvoeringsproces, evenals de uitwerking van de overige twee deelaspecten (de Vlaamse hospitalisatieverzekering en de begrenzing van de kosten in de residentiële ouderenzorg) 'on hold' geplaatst (Vandeurzen, 2013, p. 18). Wel komen deze concepten van een Vlaamse sociale bescherming aan bod in het groenboek dat werd opgemaakt ter voorbereiding van de zesde staatshervorming.

¹³ Zie <http://www.vlaamseinfolijn.be/productencatalogus/toelichting>

1.5.2 Automatische toekenning van rechten

Op Vlaams niveau wordt er werk gemaakt van een automatische toekenning van rechten en worden er initiatieven genomen om administratieve processen te vereenvoudigen, rechten in kaart te brengen en mogelijkheden tot automatisering te onderzoeken (Eeman & Van Regenmortel, 2013, pp. 13-15).

Zowel in het regeerakkoord 2009-2014 (Vlaamse regering, 2009) als in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2010-2014 (Vlaamse Regering, 2010) is de realisatie van de automatische toekenning van rechten opgenomen als één van de beleidsprioriteiten. Om de nodige draagkracht te voorzien werd het streven naar automatische rechtentoekenning door de Vlaamse regering ook als sleutelproject opgenomen in het Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid. In dit sleutelproject worden vier mijlpalen geformuleerd als rode draad doorheen het Vlaamse beleid rond automatische rechtentoekenning (Lieten, 2013):

- het inventariseren van het aanbod aan sociale rechten en de mogelijkheden en knelpunten op het vlak van automatische toekenning ervan;
- het effectief realiseren van automatische toekenning in concrete dossiers;
- het systematisch toetsen van nieuwe regelgeving rond sociale rechten aan de mogelijkheid tot automatische toekenning ervan;
- het uitwerken van een ondersteunend instrumentarium (richtlijnen, modelbepalingen en standaarden in functie van automatische toekenning).

In 2011 werd aan de verschillende entiteiten binnen de Vlaamse overheid gevraagd om informatie aan te leveren rond de sociale rechten die worden toegekend en welke de mogelijkheden en beperkingen zijn op het vlak van automatische rechtentoekenning. Hieruit blijkt dat ongeveer één derde van de rechten reeds automatisch wordt toegekend, dat één derde van de rechten niet geautomatiseerd kan worden en dat in één derde van de gevallen dit verder onderzocht moet worden.

De automatische toekenning van rechten gaat vaak gepaard met een complex proces van datakoppeling en uitwisseling van gegevens. De Vlaamse overheid maakt werk van een e-government systeem om dit proces zoveel mogelijk te vereenvoudigen. Een belangrijke stap hiertoe was de decretale verankering van de Vlaamse dienstenintegrator via het decreet Vlaamse dienstenintegrator van 13 juli 2012. Deze functie wordt opgenomen door de Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) Informatie Vlaanderen. Deze dienst integreert de Vlaamse overheidsdiensten die zich bezig houden met ICT, e-government en informatiebeheer en zal in de toekomst de rol van de kruispuntenbank opnemen. Het centrale principe daarbij is dat gegevens slechts éénmaal bij de burger worden opgevraagd en dat deze meervoudig worden (her)gebruikt door verschillende overheidsdiensten. Dit principe werd reeds vastgelegd in het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Deze gegevensuitwisseling verloopt via het MAGDA-platform, een centraal platform dat zorgt voor de ontsluiting van authentieke gegevensbronnen (federale en Vlaamse). Door een ontsluiting van fiscale gegevens van de Federale Overheidsdienst Financiën via het MAGDA-platform kunnen diensten van de Vlaamse overheid sinds begin 2013 inkomensgegevens digitaal consulteren voor alle administratieve processen waarin een inkomenstoets is opgenomen (voor zover zij hiervoor door de Privacycommissie gemachtigd werden) (Lieten, 2013).

Om deze uitwisseling van gegevens en de automatisering van rechten te vergemakkelijken is het belangrijk om begrippen en concepten die in de rechten gehanteerd worden zoveel mogelijk te harmoniseren. De dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid richt zich op het screenen van de huidige regelgeving om waar nodig en mogelijk te komen tot afstemming, vereenvoudiging en

eventueel standaardisering van gehanteerde begrippen. In eerste instantie werd hier werk gemaakt van het inkomensbegrip dat de basis vormt om verschillende rechten toe te kennen. In opdracht van Minister Bourgeois, Vlaams minister van bestuurszaken, werd nagegaan welke standaardcomponenten in het inkomensbegrip kunnen gehanteerd worden, met het oog op een maximale automatisering van een inkomenstoets bij verschillende beleidsmaatregelen. In de toekomst zal dit harmoniseringsproces ook voor andere concepten als 'gezin' en 'referentieperiode' gebeuren om meer eenduidigheid te creëren.

Om automatische rechtentoekenning in de toekomst ook structureel te verankeren in elk nieuw beleid voorziet de Vlaamse Overheid een armoedetoets waarbij de effecten van een nieuwe regelgeving voor mensen in armoede in kaart worden gebracht. In deze toets wordt ook de haalbaarheid van een automatische toekenning van elk nieuw recht nagegaan.

Automatische (of: 'ambtshalve') toekenning werd tevens als basisprincipe opgenomen in het basisdecreet Vlaamse sociale bescherming van 13 juli 2012. Dit basisdecreet (Vandeurzen, 2009, p. 30): "moet een gemeenschappelijk kader scheppen dat geldt voor de verschillende vormen van sociale bescherming in Vlaanderen en waarin gemeenschappelijke basisprincipes worden uitgewerkt die gelden over de sectoren heen".

1.5.3 Samenwerken en/in netwerken

Zoals eerder vermeld, besteedt het Vlaams regeerakkoord bijzondere aandacht aan onder meer een vlot toegankelijk eerstelijnswelzijnswerk. Deze doelstelling werd opgenomen in de Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeurzen, 2009, pp. 24-29) onder de eerste strategische doelstelling die het versterken van mensen in hun fysiek, psychisch en sociaal welbevinden beoogt door welzijns- en gezondheidsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen, zo vlug mogelijk te detecteren en tijdig en adequaat aan te pakken. Samenwerking tussen alle relevante actoren wordt daarbij aangemoedigd (Vandeurzen, 2009, p. 28): "De centra voor algemeen welzijnswerk en de OCMW's zijn hierin belangrijke partners. Samen met de verenigingen waar armen het woord nemen en de instituten voor samenlevingsopbouw hebben zij als doelstelling om de participatie van alle personen aan het maatschappelijk leven dusdanig te bevorderen dat zij hun individuele en sociale rechten beter kunnen effectueren. Ze moeten daarbij problemen signaleren in het functioneren van de maatschappelijke basisvoorzieningen en een actief preventiebeleid voeren. We moedigen hen daarbij aan hiervoor samen te werken met andere actoren zoals onder andere het straathoekwerk, de allochtone zelforganisaties, Kind & Gezin en andere relevante actoren."

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014 (Vlaamse Regering, 2010) is de beoogde samenwerking tussen de eerstelijnsvoorzieningen opgenomen in actie 72. In het voortgangsrapport 2012-2013 (Vlaamse regering, 2013a, p. 39) van dit VAPA vinden we ze terug onder de vierde prioritaire beleidsactie die het stimuleren van netwerkvorming tussen de verschillende hulpverlenende diensten beoogt¹⁴. Twee nieuwe initiatieven ondersteunen deze samenwerking en netwerking.

Ten eerste keurde de Vlaamse regering op 22 maart 2012 het uitvoeringsbesluit van het decreet algemeen welzijnswerk goed. Door het goedkeuren van het besluit werd het decreet van 2009 in de

¹⁴ In overleg met de SERV en het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen zijn uit de 194 acties van het VAPA 2010-2014 twaalf prioriteiten gedistilleerd die eveneens zijn goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

praktijk gebracht en het algemeen welzijnswerk hervormd.¹⁵ In het besluit wordt de beoogde samenwerking tussen de eerstelijnsvoorzieningen verankerd: “Met het oog op de algemene toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening en de gerichtheid naar specifieke doelgroepen, maakt het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk samenwerkingsafspraken met relevante actoren binnen en buiten zijn werkgebied, meer bepaald met instituten voor samenlevingsopbouw, verenigingen waar armen het woord nemen, zorgactoren en actoren die gebruikers toeleiden naar de zorg. De Centra voor Algemeen Welzijnswerk organiseren zich zodanig en bieden een platform aan zodat, in samenwerking met andere partners, nieuwe initiatieven zich kunnen ontwikkelen met het oog op het bieden van gepaste antwoorden op maatschappelijke noden en behoeften. De minister kan de betrokken en relevante actoren, vermeld in het eerste en tweede lid, benoemen, evenals de rol en de positie van de Centra. In het kader van de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid verleent het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk zijn medewerking aan het overleg en de samenwerking met de lokale besturen binnen zijn werkgebied. Binnen zijn werkgebied streeft het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk er naar om samenwerkings- en afstemmingsafspraken te maken met de OCMW en draagt hierdoor bij tot een gebiedsdekkend laagdrempelig lokaal hulp- en dienstverleningsaanbod en een gezamenlijke aanpak van lokale welzijnsnoden.” Vermeldenswaard hier is ook dat de eerste drie van door elk CAW te realiseren sectorale doelstellingen betrekking hebben op het proactief opsporen, benaderen en toeleiden van kwetsbare personen en groepen:

- het Centrum zoekt kwetsbare personen en groepen actief op en werkt hiervoor samen met verschillende actoren;
- het Centrum zet methodieken in om kwetsbare personen en groepen op een proactieve manier te bereiken;
- het Centrum leidt kwetsbare personen toe naar de hulp- en dienstverlening in de brede zin en signaleert structurele tekorten in de toegankelijkheid ervan;

Met het ondersteuningscentrum Reach Out! dat is ingebed in het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk wordt tevens het outreachend werken centraal gezet. Het doel van dit centrum is drieledig: 1) expertise betreffende outreachend werken verder te ontwikkelen, 2) vormingen en opleidingen sectoroverschrijdend aan te bieden en 3) ondersteuning van organisaties, projecten en werkers in het opstarten en begeleiden van outreachende werkingen mogelijk te maken.¹⁶

Een tweede nieuw initiatief dat samenwerking en netwerking ondersteunt, is de uitbreiding in 2013 van de bovenlokale ondersteuningsopdracht van het Netwerk Tegen Armoede met een regionale ondersteuning van de verschillende verenigingen. De samenwerking faciliteren en stimuleren met het algemeen welzijnswerk, samenlevingsopbouw en andere lokale of regionale actoren behoort tot het werkdomein van de regionale ondersteuners.

Eerder al werd in het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 19 maart 2004 de betrokkenheid van alle relevante partners bij het opmaken van de plannen en de uitbouw van het sociaal huis verankerd. Het

¹⁵ Sector en overheid hebben een aantal minimale criteria uitgewerkt om te komen tot een kwaliteitsverhoging van de hulp- en dienstverlening en tot een maximale afstemming en samenwerking met andere diensten en organisaties. Om dit te realiseren werd een organisatievergroting doorgevoerd. Concreet betekent dit dat heel wat CAW's in Vlaanderen fuseerden. Het werkgebied van een CAW wordt gevormd door het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad of door minimaal drie aaneensluitende kleinstedelijke zorgregio's. Het werkgebied telt minstens 300.000 inwoners en is maximaal begrensd door de provinciegrenzen. De drie aaneensluitende kleinstedelijke zorgregio's liggen bijgevolg in dezelfde provincie.

¹⁶ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk: <http://www.steunpunt.be/public/news/170>

decreet van 13 juli 2012¹⁷ tot wijziging van het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid blijft de ‘aantoonbare betrokkenheid’ van deze relevante partners voorop stellen en stipuleert dat hun onderlinge samenwerking en afstemming dient te worden georganiseerd en ondersteund door het lokale bestuur: “Bij de voorbereiding, de uitvoering en de voortgang van het lokaal sociaal beleid worden de bevolking en lokale actoren, in het bijzonder de meest kwetsbare doelgroepen, aantoonbaar betrokken. Om het lokaal sociaal beleid te optimaliseren organiseert en ondersteunt het lokaal bestuur de samenwerking en de afstemming tussen de lokale actoren.”

1.5.4 Participatie van de doelgroep

Op Vlaams niveau werd en wordt de participatie van de doelgroep op drie wijzen verankerd in het zogenaamde ‘armoededecreet’ van 21 maart 2003: de erkenning en subsidiëring van de verenigingen waar armen het woord nemen, het inzetten van opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting en het ondersteunen en stimuleren van het (horizontaal en verticaal) permanent armoedeoverleg. Als aanknopingspunt voor de ontwikkeling van een Lokaal Proactief Kader is echter vooral het decreet Lokaal Sociaal Beleid van belang.

Het decreet Lokaal Sociaal Beleid vertrekt vanuit de sociale grondrechten en wil de ongelijkheid wegwerken in de toegang tot die grondrechten. De lokale besturen moeten dat bereiken met een geïntegreerd beleid en een geïntegreerde dienstverlening, en door een coördinerende rol te spelen tegenover de lokale actoren. Via de opmaak van een lokaal sociaal beleidsplan worden alle acties gebundeld waarbij een integrale, geïntegreerde en inclusieve aanpak het uitgangspunt vormt. In het VAPA 2010-2014 (Vlaamse regering, 2010, pp. 28-29) wordt het belang van (het garanderen van) participatie van kwetsbare doelgroepen aan de opmaak en de uitvoering van de plannen onderstreept: “Hierbij zal blijvend aandacht worden besteed aan de participatie, in het bijzonder van kansarme doelgroepen. Om die participatie te garanderen is het belangrijk dat gemeenten waar verenigingen waar armen het woord nemen actief zijn, gestimuleerd worden in het opzetten van een overleg met deze verenigingen. In gemeenten waar geen verenigingen actief zijn, dient er gekeken of er overleg mogelijk is met andere organisaties van en met mensen in armoede. Ook participatie in de uitvoering - en niet enkel in de planning - van het beleid is hierbij belangrijk omdat daar vaak heel concrete beslissingen worden genomen die een belangrijk verschil kunnen maken voor mensen in armoede.” Naar aanleiding van de Vlaamse beleidsprioriteiten voor de periode 2014-2019 die de Vlaamse regering in oktober 2012 formuleerde (Vlaamse regering, 2013b), stelt zich evenwel de vraag of er momenteel wel voldoende stimulansen zijn om ernstig werk te maken van een lokaal sociaal beleidsplan en (dus ook) van beleidsparticipatie van kwetsbare groepen.

De Vlaamse beleidsprioriteiten werden geformuleerd als gevolg van het planlastendecreet. Door het afschaffen van de sectorale plannen én de integratie ervan in de lokale meerjarenplanning, dalen de planlasten en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen aanzienlijk. Naar aanleiding van deze algemene invoering van de beleids- en beheerscyclus hebben lokale besturen vanaf 2014 meer vrijheid om een eigen lokaal beleid vorm te geven. Via sectorale regelgeving draagt Vlaanderen een

¹⁷ Het decreet van 13 juli 2012 tot wijziging van het decreet van 19 maart 2004 brengt het decreet van 19 maart 2004 in overeenstemming met het planlastdecreet van 17 december 2010. De wijzigingen betreffen de opheffing of aanpassing van bepalingen die aan gemeenten en OCMW's planningsverplichtingen opleggen die in strijd zijn met de bepalingen en doelstellingen van het planlastdecreet.

aantal van de bouwstenen van het integrale beleid van lokale besturen aan¹⁸. De lokale besturen kunnen door middel van hun meerjarenplanning op deze Vlaamse beleidsprioriteiten intekenen en daar subsidies voor krijgen. Echter, het lokaal sociaal beleid behoort niet tot de negen Vlaamse beleidsdomeinen waarvoor een sectorale regelgeving werd uitgewerkt. Of nog: met betrekking tot het lokaal sociaal beleid werden geen Vlaamse beleidsprioriteiten voor de periode 2014-2019 geformuleerd. In een omzendbrief werd wel aandacht gevraagd voor enkele Vlaamse beleidsdoelstellingen over Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, maar het zijn aanbevelingen waar geen subsidies aan verbonden zijn en die ook geen deelrapportagecodes hebben¹⁹.

1.6 Besluit

De beleidscontext waarbinnen een beleidskader voor lokaal proactief handelen gestalte moet krijgen, is meerlagig en gedifferentieerd: meerdere beleidsniveaus en -domeinen beïnvloeden de handelingsruimte en -mogelijkheden van de beleidsmakers.

Empirisch onderzoek wijst uit dat het eenzijdig doortrekken en benadrukken van de Europese sociale investeringsstrategie, gekenmerkt door een stringente focus op tewerkstelling, activering en de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de meest kwetsbaren in onze samenleving nog meer dreigt te verdrukken. Deze strategie complementeren met een sociaal kapitaalstrategie, zoals momenteel steeds uitdrukkelijker het geval is in Nederland, roept nog meer bedenkingen op. Niet alleen omwille van de verschaalde omvang van het sociaal netwerk van velen onder de (meest) kwetsbaren en hulpbehoevenden, maar ook omwille van de – empirisch nog grotendeels onbeantwoorde- vraag naar ruimte voor en bereidheid tot zorg in dit netwerk. In het licht van de sociale investeringsstrategie die gericht is op maximale (dit is: naar doelgroep, duur en intensiteit) tewerkstelling en competentieontwikkeling wordt bovendien een krimpend potentieel aan informele zorgverstrekkers in het vooruitzicht gesteld. Of nog: de beperkingen van de sociaal kapitaalstrategie (zullen) worden versterkt door de kern van de sociale investeringsstrategie.

Een beleid dat de sociale grondrechten van alle burgers maximaal wil realiseren en daartoe ook de bestrijding van onderbescherming ernstig neemt, vindt wel een aanknopingspunt in de Europese aanbeveling voor het voeren van een geïntegreerde actieve inclusiestrategie. De kern van deze strategie wordt gevormd door drie centrale en onderling verbonden pijlers: adequate minimuminkomens, toegang tot duurzaam, kwalitatief werk en toegang tot kwalitatieve hulp- en dienstverlening. Recent evaluatieonderzoek wijst evenwel uit dat de implementatie van deze aanbeveling in Europa tot nog toe sterk ondermaats is. Hoewel de concrete implementatie van Europese strategieën tussen de lidstaten sterk kan verschillen, gaat de hoofdconclusie over alle lidstaten heen ook op voor België: elementen van alle drie de pijlers zijn in de beleidsvoering aanwezig, maar de strategieën voor actieve inclusie zijn onevenwichtig door een overmatige en enge focus op werk als de oplossing voor armoede en uitsluiting. Aan een geïntegreerde, omvattende strategie rondom de drie wederzijds versterkende pijlers ontbreekt het vooralsnog: de pijlers betreffende het minimuminkomen en de toegang tot kwalitatieve diensten worden overschaduw

¹⁸ Voor negen Vlaamse beleidsdomeinen werd sectorale regelgeving uitgewerkt die voorziet in een samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen: stedelijk beleid (stedenfonds), gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, lokale sociale economie, integratiebeleid, cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, beleid met betrekking tot cultureel erfgoed en flankerend onderwijsbeleid.

¹⁹ Omzendbrief WVG/2012/03 van 16 november 2012 ter uitvoering van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid voor de periode 2014-2019.

door de inclusieve arbeidsmarktpijler. Specifiek voor België dient hierbij wel gewezen op de OCMW's die, als sterk verankerde diensten op het lokale beleidsniveau, de drie pijlers van de actieve inclusie-aanpak omvatten en daarmee de aangewezen spil voor een lokaal inclusief en geïntegreerd sociaal beleid zijn.

Wanneer we op basis van een analyse van relevante beleidsdocumenten op zoek gaan naar concrete aanknopingspunten voor een beleidskader voor lokaal proactief handelen, dan stellen we vooreerst vast dat er zowel op het niveau van de federale als de Vlaamse beleidsvoering een sterk toegenomen aandacht is voor automatische rechtentoekenning. Op beide niveaus werd een inventaris opgemaakt met een stand van zaken en mogelijkheden waarbij tevens een aantal belangrijke randvoorwaarden en risico's op perverse effecten worden geded. Hiermee is grondig voorbereidend werk verricht. Op Vlaams niveau werd de automatische rechtentoekenning bovendien structureel verankerd in enkele belangrijke beleidsinstrumenten: het Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid, de armoedetoets en het basisdecreet Vlaamse sociale bescherming. Ook werden zowel op het federale als op het Vlaamse niveau al enkele concrete maatregelen gerealiseerd. Daar staat echter tegenover dat de implementatie van enkele belangrijke dossiers (denk aan de automatische rechtentoekenning van het OMNIO-statuut en het basisdecreet Vlaamse sociale bescherming) nog steeds op zich laten wachten.

Op het federale beleidsniveau wordt daarnaast een meer proactieve rol van de OCMW's bepleit. Daarbij wordt het OCMW beschouwd als best geplaatst om op dit vlak de rol van lokale regisseur op te nemen. Ter ondersteuning van deze meer proactieve rol wordt het verminderen van de administratieve rompslomp bij de OCMW's vooropgezet. Op het Vlaamse niveau is er naast de toegenomen aandacht voor automatische rechtentoekenning ook meer aandacht voor de elementen van het proactief informeren en van het samenwerken en/in netwerken. Wat het proactief informeren betreft werd de uitbouw van de Rechtenverkenner decretaal verankerd in (het weliswaar 'on hold' geplaatste) basisdecreet Vlaamse sociale bescherming en werd de interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) ontwikkeld. Wat de nood aan het samenwerken en/in netwerken van (lokale) hulp- en dienstverlenende organisaties betreft, krijgen in het bijzonder de CAW's (met het uitvoeringsbesluit van het decreet algemeen welzijnswerk), maar ook de OCMW's, de instituten voor samenlevingsopbouw en de verenigingen waar armen het woord nemen dit als expliciete opdracht mee. Voor de verenigingen waar armen het woord nemen, is de uitbreiding van de bovenlokale ondersteuningsopdracht van het Netwerk Tegen Armoede met een regionale ondersteuningsopdracht hier van belang. Een belangrijk pijnpunt evenwel is het gebrek aan stimulansen voor de participatie van kwetsbare groepen op het lokale beleidsniveau. Deze is wel verankerd in het decreet Lokaal Sociaal Beleid en wordt benadrukt in het VAPA, maar daar staat tegenover dat er met betrekking tot het lokaal sociaal beleid geen Vlaamse beleidsprioriteiten voor de periode 2014-2019 werden geformuleerd. Er zijn op dit vlak dus geen subsidies te verkrijgen, terwijl ook er ook geen deelrapportage voor vereist is.

Hoofdstuk 3

Procesverloop van de wetenschappelijke opvolging van het project Lokaal Proactief Kader

1.1 Situering project Lokaal Proactief Kader

Het HIVA neemt de wetenschappelijke ondersteuning van het project 'Lokaal proactief kader' op zich. Dit project werd in 2012 gelanceerd op initiatief van de sector Samenlevingsopbouw.

In navolging van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' werkte de sector Samenlevingsopbouw in november 2011 de beleidsvisietekst '*Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming*' uit. Uitgangspunt is de maximale definitie van onderbescherming (cf. supra) die het realiseren van de sociale grondrechten als toetsingskader vooropstelt (Samenlevingsopbouw, 2011): "*Onderbeschermden zijn mensen die hun sociale grondrechten niet (alle en/of volledig) realiseren*". De tekst ligt aan de basis van het project 'Lokaal proactief kader' dat op initiatief van de sector Samenlevingsopbouw in 2012 startte. In dit project staat het recht op maatschappelijke dienstverlening centraal dat wordt ingevuld als 'eerstelijns hulp- en dienstverlening in functie van het realiseren van sociale grondrechten'. OCMW's zijn opgericht om dit recht te realiseren, maar ook andere welzijns- en sociaal-culturele organisaties zoals bv. CAW'S, samenlevingsopbouw, verenigingen waar armen het woord nemen, jeugdwerk en diverse andere middenveldorganisaties (bv. mutualiteiten) kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

De *globale doelstelling* van het project 'Lokaal proactief kader' is dan ook als volgt geformuleerd:

"In functie van de realisatie van het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt op lokaal niveau meer proactief gehandeld in de lokale beleidsvoering en het dienstverleningsaanbod."

De volgende drie *werkdoelen*/resultaten worden hieraan toegevoegd:

1. Vanuit een gemeenschappelijke praktijktoepassing en expertiseontwikkeling formuleren van beleidsaanbevelingen en een handelingskader hoe proactieve dienstverlening structureel lokaal kan worden ingebed.
2. Netwerkvorming op lokaal en centraal niveau rond proactief handelen.
3. Eerstelijnswerk met maatschappelijk kwetsbare groepen.

In de werksporen van proactieve dienstverlening die Samenlevingsopbouw hierbij onderscheidt, herkennen we de zeven actiedomeinen die resulteerden uit het kleinschaligere voorgaande actieonderzoek (cf. supra):

- (1) Een *kwalitatieve dienstverlening* met de nodige beschikbare tijd voor de hulpverlener om op weg te gaan met de hulpvrager en met voldoende oog voor nazorg. Ook hier worden *automatische rechtentoekenning* en een *doorgedreven informatieverschaffing* van rechten genoemd (bv. bekendmaking en gebruik van de Rechtenverkenner, goede checklisten en vorming rond intakegesprekken).

- (2) *Outreaching handelen* met de uitbouw van goede *netwerken* met diverse mensen en sleutelorganisaties. Samenwerking met zowel formele als informele organisaties en sleutelfiguren is hierbij belangrijk.
- (3) *Lokale geïntegreerde basisvoorzieningen* specifiek gericht op de participatie en integratie van maatschappelijk kwetsbare groepen (cfr. de basisschakelmethode in de vorm van bv. dorpsrestaurants of sociale kruideniers, inloopcentra, wijkgezondheidscentra, buurthuizen).

Een voorwaarde bij acties ter bestrijding van onderbescherming is de *participatie* van mensen zelf die extra kwetsbaar zijn voor onderbescherming o.a. mensen in armoede, dak- en thuislozen en van organisaties die dicht bij hen staan. Het belang van doelgroepparticipatie wordt ook de rode draad genoemd in de visietekst van Samenlevingsopbouw. Samenlevingsopbouw noemt een meer participatieve beleidsvoering zelfs de hoeksteen van een meer proactieve vorm van maatschappelijke dienstverlening.

Voor de uitwerking van dit project hebben *19 pilotgemeentes* zich geëngageerd om in hun lokale context meer proactief te handelen en hiertoe verbeteracties te realiseren. De selectie van de gemeentes gebeurde met oog voor voldoende diversiteit naar regio en context, inhoud, doelgroep, betrokken partners enz. Daarnaast werden volgende vijf criteria in acht genomen: eerstelijnsnetwerk met maatschappelijk kwetsbare groepen, vorming van een lokale stuurgroep, inzet van een professionele kracht, engagement van het OCMW en engagement van een welzijnsorganisatie met basisdoelgroepwerking. Volgende pilotgemeentes nemen deel aan het project: Antwerpen, Beerse/Turnhout, Boom, Heist-op-den-Berg, Herentals, Lier, Halle, Leuven, Avelgem, Kortrijk, Roeselare, Bilzen, Overpelt, Lokeren, Ronse, Zelzate, Aalter, Eeklo en Gent.

De *timing* van het project verloopt in vier fasen (Samenlevingsopbouw, 2012):

1. *Vorbereiding: 2012 (deadline 31-12-2012)*
 - ♦ Opstart lokale stuurgroep
 - ♦ Inschatting van lokale problematiek op het vlak van onderbescherming
 - ♦ Bepalen te betrekken maatschappelijk kwetsbare groepen aan de hand van doelgroepenmatrix
 - ♦ Bepalen te betrekken hulp- en dienstverleners
2. *Analyse aan de hand van de rechtencirkel: 2012-2013 (deadline 31-03-2013)*
 - ♦ Bevraging doelgroep
 - ♦ Bevraging OCMW's en andere hulp- en dienstverleners
3. *Dialogo in functie van de opmaak van het actieplan: 2013 (deadline 30-09-2013)*
 - ♦ Voorbereiding van de dialoog met de doelgroep en met de OCMW's en hulp- en dienstverleners
 - ♦ De lokale stuurgroep formuleert een voorstel van actieplan
 - ♦ Gemeenschappelijk dialoogmoment
 - ♦ Gedragen actieplan tegen september 2013
4. *Realisatie verbeteracties 2013-2014 (deadline 30-09-2014)*

1.2 Onderzoeksproces en -methoden

Voor de gehele duur van het project, van september 2012 tot juni 2014, werd wetenschappelijke opvolging vooropgesteld die volgende **vier kerntaken** zou omvatten:

- Verdere visieontwikkeling rond onderbescherming en proactief handelen met doorvertaling naar praktijk en beleid;
- Procesopvolging en evaluatie van de verschillende lokale pilootprojecten;
- Uitwerken van een beleidskader voor onderbescherming en proactief handelen met concrete beleidsaanbevelingen;
- Bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader voor de structurele implementatie van een lokale proactieve maatschappelijke dienstverlening.

Voorliggend rapport heeft betrekking op de eerste drie kerntaken. Het bijdragen aan het uitwerken van een methodisch kader, waarvoor sector Samenlevingsopbouw het voortouw neemt, is voorzien voor het laatste half jaar van de projectuitvoering.

De basis voor het realiseren van de wetenschappelijke kerntaken wordt gelegd door een zogenaamd *intensief onderzoeksdesign* (Gijselinckx, 2002, 2006; Kluge, 2000; Sayer, 1992; Schuyt, 1991). Intensief onderzoek onderscheidt zich van extensief onderzoek op een aantal essentiële kenmerken. Waar in een extensief onderzoeksopzet veel personen (cases) op een beperkt aantal kenmerken worden onderzocht en waarschijnlijkheidsuitspraken worden gemaakt, focust intensief onderzoek op een beperkt aantal cases en tracht het hiervan een zo uitgebreid mogelijke beschrijving te geven, waarbij op zoek gegaan wordt naar onderliggende verklarende mechanismen voor waargenomen fenomenen. Waar generalisatie in extensief onderzoek statistisch van aard is, wat wil zeggen dat men uit de analyse van concrete personen gemiddelden afleidt om aldus tot een hoger niveau van abstractie te komen, vindt generalisatie in intensief onderzoek plaats door abstractie, hetgeen betekent dat de onderzochte cases ontdaan worden van hun specifieke eigenschappen zodat uiteindelijk een abstracter beeld wordt geconstrueerd dat de onderzochte fenomenen beschrijft op hun constitutie, hun essentiële eigenschappen en mechanismen. Er wordt in intensief onderzoek dus ook gegeneraliseerd, maar dan naar de *aard* (de eigenschappen, de constitutie, de onderliggende mechanismen) van het verschijnsel, en niet naar de mate waarin dat verschijnsel zich voordoet. Intensief onderzoek is in vergelijking met extensief onderzoek veel gedetailleerder en kan daardoor meer integrale en volledige kennis over het onderzochte verschijnsel verstrekken (o.a. zie Gijselinckx, 2002, 2006; Sayer, 1992; Schuyt, 1991).

In een intensief onderzoeksdesign wordt in de diepte gewerkt, om zicht te krijgen op processen en mechanismen die aan waargenomen verschijnselen ten grondslag liggen. Hierbij wordt een triangulatie van *onderzoeksmethoden* gehanteerd (Swanborn, 1991). Te denken valt onder meer aan literatuurstudie, documentanalyse, interviews met experts en sleutelfiguren in het veld en case studies. Dit zijn ook de onderzoeksmethoden die we hanteren in dit onderzoek. Centraal staan de case studies en de tussentijdse terugkoppeling naar en kritische bespreking van de verworven inzichten in de praktijkgroep van het project. We lichten de verschillende onderzoeksmethoden hieronder toe.

1.3 Documentanalyse

Documentanalyse werd enerzijds doorheen het gehele onderzoeksproces toegepast om aanvullende informatie te verkrijgen en bij te dragen aan het verdiepende karakter van de casestudies. Het gaat in dit verband om documenten op het niveau van de pilootgemeentes, met name om beleidsnota's, verslagen, actieplannen en dergelijke die pilootgemeentes en organisaties in het kader van dit project opstelden.

Daarnaast hebben we de huidige beleidsvoering en de aanknopingspunten hierin voor proactief handelen in kaart gebracht aan de hand van een wetenschappelijke analyse van beleidsvoorstellen –en documenten op verschillende niveaus. Op het niveau van de pilootgemeentes werden voor de zes casestudies (zie 1.4) de lokale sociale beleidsplannen 2008-2013 geanalyseerd en indien beschikbaar ook de nieuwe strategische meerjarenplannen om zicht te krijgen op de plaats van proactief handelen in de lokale beleidsvoering.

1.4 Casestudies

Een case study kan gedefinieerd worden als:

“an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident and in which multiple sources of evidence are used” (Yin, 1994, p. 23).

De selectie van de cases werd in dit onderzoek gemaakt op basis van relevantie, niet op basis van statistische representativiteit. De steekproef van cases is dus een *purposeful sampling* (doelgerichte sampling) (Patton, 1990).

Concreet werden 6 van de 19 pilootgemeentes geselecteerd voor intensieve case study. Volgende criteria werden bij de selectie in acht genomen:

- *Grootte van de gemeente:* We voorzagen een spreiding over de gemeentes heen naargelang de grootte. Op die manier zijn zowel centrumsteden, kleinstedelijke gebieden als plattelandsregio's in de selectie vertegenwoordigd.
- *Regionale spreiding:* We zorgden voor een regionale spreiding in de selectie van de gemeentes.
- *Initiatiefnemer van het project:* We voorzagen een diversiteit aan gemeentes naargelang de lokale initiatiefnemer van het project.
- *Diverse uitgangssituaties:* Voor dit vierde selectie criterium (evenals voor de samenstelling van de gestructureerde open vragenlijst, zie bijlage 1) baseerden we ons op de inzichten uit het voorafgaande actieonderzoek *'Onderbescherming en proactief handelen in Zuid-Oost-Vlaanderen'* (Steenkens, 2013) Succesfactoren voor het welslagen van het inzetten op proactief handelen bleken hier:
 - ♦ visieontwikkeling, die de verschillende opdrachten en deelwerkingen van het OCMW voedt en doorkruist en zich vertaalt in een andere manier van werken.
 - ♦ het ontwikkelen van een intern draagvlak.
 - ♦ netwerken en samenwerken met andere organisaties vanuit een gedeeld gedragen verantwoordelijkheid.

- ♦ het samengaan van de responsabilisering met daadwerkelijke ondersteuning (die vele vormen kan aannemen).

In de mate dat wij reeds zicht hadden op de aan- of afwezigheid of ontwikkeling van deze succesfactoren in de verschillende pilootgemeenten, selecteerden we cases met diverse uitgangssituaties. Deze selectie moest ons in staat stellen onze blik op de verschillende uitgangssituaties scherper te stellen en na verloop van tijd helpen uitwijzen of, in welke mate, in welke context en hoe de geïdentificeerde succesfactoren kunnen worden bevestigd.

Op basis van de bovengenoemde criteria selecteerden we volgende 6 cases:

Tabel 1 Selectie gemeentes

Provincie	Stad/gemeente	Grootte	Initiatiefnemer
Antwerpen	Beerse/Turnhout	Platteland/centrumstad	OCMW
Vlaams-Brabant	Halle	Kleinstedelijk	OCMW
Limburg	Overpelt	Platteland	Samenlevingsopbouw
Oost-Vlaanderen	Aalter	Platteland	Welzijnschakel/VWAHWN
Oost-Vlaanderen	Eeklo	Kleinstedelijk	Wijkcentrum De Kring
Oost-Vlaanderen	Gent	Centrumstad	Samenlevingsopbouw

Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben we deze casestudies uitgevoerd in drie praktijk rondes. De oorspronkelijke selectie van zes casestudies bleef daarbij behouden om op die manier het hele proces in deze gemeenten te kunnen opvolgen. In de praktijkgroep werd de terugkoppeling naar de overige pilootgemeenten voorzien om de opgedane inzichten af te toetsen bij de volledige groep (zie 1.5).

In de periode *november-december 2012* hebben we de zes geselecteerde gemeentes een eerste maal bezocht om zicht te krijgen op de voorgeschiedenis, stand van zaken en geplande aanpak van het project. Hiertoe hadden we in iedere gemeente een gesprek met de initiatiefnemer van het project. In eerste instantie hebben we hiervoor de contactpersoon uit de praktijkgroep benaderd om zicht te krijgen op de aan te spreken personen hieromtrent. Bij deze contactname hebben we benadrukt dat het interview geen evaluatie betrof, maar eerder om het proces van de projectontwikkeling in beeld te brengen en om op die manier als pilootproject leerstof aan te brengen voor de ontwikkeling van een beleids- en handelingskader. We hebben tijdens het interview gebruik gemaakt van een gestructureerde open-vragenlijst (zie bijlage 1). De interviews werden opgenomen en schematisch uitgeschreven.

In *maart-april 2013* vond de tweede praktijkronde plaats. In deze tweede ronde werd de focus op het beleid gelegd en hadden we een gesprek met een centrale beleidsfiguur in elke case study. In overleg met Samenlevingsopbouw en met de initiatiefnemers van de zes pilootgemeenten werd bepaald wie in elke gemeente hiertoe de aan te spreken persoon was. Aan de hand van een gestructureerde open-vragenlijst (zie bijlage 2) peilden we in dit interview naar het draagvlak voor en de structurele verankering van proactief handelen in de lokale beleidsvoering. De interviews werden opgenomen en schematisch uitgeschreven.

Oorspronkelijk was in *oktober-november 2013* een derde praktijkronde ingepland. Hierin zouden de zes gemeenten opnieuw bezocht worden om de stand van zaken en het doorlopen proces van deze casestudies verder in kaart te brengen. Normaliter hadden de pilootgemeenten eind september hun actieplannen gefinaliseerd. Op de stuurgroep en praktijkgroep van het project werd echter duidelijk dat heel wat gemeenten vertraging hebben opgelopen. Bovendien lag de klemtoon van de wetenschappelijke procesopvolging in die periode op het vormgeven van het beleidskader en is het verder uitwerken van een methodisch kader, waarvoor Samenlevingsopbouw het voortouw neemt, voorzien voor het laatste half jaar van de projectuitvoering. Vandaar leek het ons niet relevant om in deze fase opnieuw terug te koppelen naar de praktijk. Deze terugkoppeling was immers ook al voorzien op de praktijkgroep. Deze laatste praktijkronde werd dan ook vervangen door aanvullende interviews met sleutelorganisaties –en figuren uit het veld (zie 1.6).

In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de interviews die per gemeente en per praktijkronde plaatsvonden.

1.5 Focusgroepen

In een focusgroep wordt een kleine groep stakeholders samengebracht voor een gestructureerde discussie. Hierdoor kan een veelheid aan perspectieven en inzichten verzameld worden. In dit onderzoek deden verschillende kanalen dienst als focusgroep.

1.5.1 Stuurgroep

Samenlevingsopbouw stelde een centrale stuurgroep samen voor het uittekenen van de globale projectplanning en de selectie van de 19 pilootgemeentes. Deze stuurgroep volgt de globale en de lokale projectrealisatie op en stuurt bij wanneer nodig. Volgende partners nemen deel aan de stuurgroep: Samenlevingsopbouw, HIVA-KULeuven, Centrum Reach Out - Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Netwerk tegen Armoede, Vlaams Minderhedenforum, Uit De Marge, Kabinet Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – Jo Vandeurzen, Vlaamse Overheid, Afdeling Welzijn en Samenleving, Vereniging Van Vlaamse Provincies, Vereniging Van Vlaamse Steden en Gemeentes, Interfederale Steunpunt armoedebestrijding, mutualiteiten en vakbonden.

Gedurende de looptijd van het onderzoek kwam deze stuurgroep vier maal samen met telkens onder meer volgende punten op de agenda:

- *Opvolging praktijkgroep*: Overkoepelende thema's die tijdens de praktijkgroep aan bod kwamen, worden op de stuurgroep besproken.
- *Stand van zaken pilootgemeenten*: Samenlevingsopbouw licht de stand van zaken en ervaren successen en knelpunten bij de projectrealisatie in de pilootgemeenten toe.
- *Stand van zaken onderzoek HIVA*: HIVA geeft uitleg bij het lopende onderzoeksproces, de tussentijdse resultaten en de verdere planning.
- *Beleidswerk*: De stuurgroep werkt gezamenlijk aan het voorbereiden en formuleren van beleidsaanbevelingen.

Van elke stuurgroep werd zowel door Samenlevingsopbouw als door HIVA een verslag gemaakt en deze verzamelde informatie werd meegenomen in het onderzoek.

1.5.2 Praktijkgroep

Doorheen het ganse onderzoekstraject fungeerde de praktijkgroep, georganiseerd door Samenlevingsopbouw, als focusgroep voor het actieonderzoek. De praktijkgroep bestond uit één vertegenwoordiger uit elke pilootgemeente aangevuld met andere relevante stakeholders, met name de partners die ook in de stuurgroep van Samenlevingsopbouw vertegenwoordigd zijn. In de praktijkgroep werden de gemeenten ondersteund in functie van een kwalitatieve lokale projectrealisatie en werden de lokale projectervaringen en –resultaten geïnventariseerd en geanalyseerd. Aangezien in de praktijkgroep alle pilootgemeenten vertegenwoordigd waren, vormde dit kanaal een belangrijke aanvulling op de uitgevoerde casestudies. Het HIVA participeerde aan de praktijkgroep om op de hoogte te blijven van de stand van zaken in elk project en om daarnaast de inzichten uit de zes casestudies terug te koppelen en ter discussie te stellen naar de overige pilootgemeenten.

Gedurende de looptijd van het onderzoek vond er vier maal een praktijkgroep plaats met telkens onder meer volgende punten op de agenda:

- *Opvolging van de lokale projecten*: Een uitwisselingsronde waarin elke gemeente de stand van zaken van het project toelicht en aangeeft wat de ervaren knelpunten en successen zijn in het uitvoeren van het project.
- *Thema*: Afhankelijk van de fase van het project waarin de gemeenten zich bevinden werd een bepaald thema eruit gelicht en meer in de diepte behandeld (bv. bereiken van moeilijk bereikbare doelgroepen, structurele verankering van proactief handelen in het beleid).
- *Opvolging werkzaamheden HIVA*: HIVA geeft uitleg bij het lopende onderzoeksproces, de tussentijdse resultaten en de verdere planning. Relevante tussentijdse resultaten worden teruggekoppeld en ter discussie voorgelegd aan de praktijkgroep.

Van elke praktijkgroep werd zowel door Samenlevingsopbouw als door HIVA een verslag gemaakt en deze verzamelde informatie werd meegenomen in het onderzoek.

1.5.3 Focusgroep beleid

In aanvulling op de tweede praktijkronde van casestudies waarin specifiek de focus werd gelegd op het beleid en de verankering van proactief handelen hierin werd op 27 juni 2013 een focusgroep beleid georganiseerd op het HIVA. Rode draad doorheen de focusgroep was de vraag: *“Hoe kan het Vlaamse beleid het lokaal proactief handelen faciliteren?”*.

De focusgroep werd ingeleid aan de hand van een powerpointpresentatie. Daarin werden allereerst de concepten onderbescherming en proactieve dienstverlening toegelicht. Vervolgens werd een voorstel van beleidskader voor lokaal proactief handelen gepresenteerd. Daarin werden zes pijlers van proactieve dienstverlening en zes maatschappelijke doelniveaus om hierop in te zetten, naar voor geschoven (zie bijlage 4). Dit kader werd opgesteld op basis van de vier werksporen van proactief handelen zoals geformuleerd door Samenlevingsopbouw en de analyse van de interviews uit de casestudies. Op basis van dit kader werd er in de focusgroep gedebatteerd over de verschillende pijlers en doelniveaus van proactief handelen in functie van het ontwikkelen van een beleidskader voor lokaal proactief handelen. De bevindingen uit de focusgroep werden schematisch uitgeschreven in een verslag.

Voor deze focusgroep werden lokale projectcoördinatoren en beleidsfiguren van de pilootgemeenten uitgenodigd. Bijlage 5 toont de genodigden en aanwezigen op deze focusgroep. Enkel de personen in vet gedrukt konden aanwezig zijn op de focusgroep.

1.6 Interviews met sleutelfiguren in het veld

Tot slot werden de inzichten uit de casestudies en focusgroepen afgetoetst en aangevuld aan de hand van gesprekken met relevante sleutelfiguren ten einde het kader voor lokaal proactief handelen te optimaliseren. Het kader dat de basis vormde voor de focusgroep beleid (zie 1.5.3 en bijlage 3) werd ter afdroetsing voorgelegd tijdens deze interviews. Ditmaal werd geopteerd voor open interviews zonder gestructureerde vragenlijst om de interviewees de kans te geven hun bedenkingen en reflecties bij het voorgestelde kader te uiten. De verschillende pijlers en doelniveaus van proactieve dienstverlening uit het model werden daarbij overlopen. Voor deze interviews werden in eerste instantie de stakeholders gecontacteerd die ook vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep en praktijkgroep van het project Lokaal Proactief Kader (zie 1.5.1). Bijlage 6 geeft een overzicht van de bevroegde organisaties en personen. De interviews werden schematisch uitgeschreven.

Hoofdstuk 4

Onderzoeksresultaten

In het voorjaar van 2013 hebben we reeds een eerste interimrapport uitgeschreven met daarin de tussentijdse resultaten van de zes casestudies. De beginsituatie van elke casestudy werd daarin uitvoerig toegelicht met afsluitend een aantal transversale aandachtspunten over de cases heen. Deze gedetailleerde casebeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 7. Belangrijk is daarbij op te merken dat zij een goed zicht bieden op de stand van zaken, de visie en aanpak van het project en daarin onderkende knelpunten en succesfactoren bij de start van het project, maar dat het nadien doorlopen proces hier niet meer in is opgenomen. De transversale aandachtspunten uit het interimrapport werden verder uitgediept in het vervolg van het onderzoek. In dit hoofdstuk bespreken we deze overkoepelende thema's die doorheen de verschillende onderzoeksbronnen aan bod kwamen.

1.1 Een gedeelde visie en een draagvlak voor proactief handelen

Doorheen het onderzoek benadrukten verschillende actoren en stakeholders het belang van een *breed gedragen visie* rond proactief handelen. Dit draagvlak zou idealiter op alle beleidsniveaus, maar ook op alle niveaus binnen organisaties een feit moeten zijn. Binnen organisaties zou deze visie ingebakken moeten zitten in de houding en de hoofden van zowel het bestuur als de medewerkers zodanig dat proactief handelen een reflex wordt in alle acties en dienstverlening die worden uitgevoerd. De maatschappelijk werkers zijn daarin een belangrijk 'instrument' om met proactieve dienstverlening aan de slag te gaan. Zij moeten mee zijn in dit verhaal en zich mede-eigenaar voelen van deze visie.

Er moet niet enkel een breed draagvlak zijn voor proactief handelen, het moet op zich ook een *brede visie* zijn. Proactief handelen dient als een horizontaal thema doorheen verschillende beleidsdomeinen en sectoren te lopen. Proactieve dienstverlening is dan geen afzonderlijke doelstelling of een losstaand werkingsgebied maar dient als een overkoepelende visie doorheen de hele organisatie of het hele beleid te lopen.

Lokale projectverantwoordelijken van het Lokaal Proactief Kader geven echter aan dat het creëren van dit draagvlak in de praktijk geen evidentie is. Op het terrein is niet iedereen overtuigd van deze visie. Verschillende factoren belemmeren dit proces:

- Het niet-gebruik van rechten door mensen in onderbescherming confronteert organisaties met een zekere ondoeltreffendheid van de eigen werking. Deze proactieve visie vraagt dat organisaties kritisch kijken naar hun huidige werking. Bovendien wordt in dit project ook de doelgroep gevraagd om organisaties 'door te lichten' en aanknopingspunten ter verbetering te zoeken. Organisaties plaatsen zichzelf hiermee in een kwetsbare positie waarbij deze proactieve aanpak bedreigend kan zijn en weerstand kan oproepen bij de medewerkers die zich inzetten voor de organisatie.
- Medewerkers vrezen ook voor de extra werklast die deze andere visie zal meebrengen. De werkdruk is in veel organisaties reeds hoog en men vreest dat deze onhoudbaar wordt wanneer men nog extra mensen in onderbescherming proactief gaat opsporen. De win van proactief handelen op lange termijn wordt niet altijd overtuigend genoeg ervaren om de extra werkdruk op korte termijn te rechtvaardigen.

- De visie en achterliggende principes van proactief handelen botsen ook inhoudelijk met andere huidige maatschappelijke discours. Bij actoren die zich scharen achter een rechten- en plichtenverhaal roept proactief handelen dan ook weerstand op. Zij wensen het initiatief dan ook niet volledig bij de overheid te leggen maar vinden dat burgers zelf nog stappen moeten zetten om hun rechten te realiseren.
- De huidige context van besparingen binnen lokale besturen en organisaties maakt het tevens moeilijk om een draagvlak voor proactief handelen uit te bouwen. Zelfs wanneer men inhoudelijk achter deze visie staat, kan men er niet altijd prioriteit aan geven. Dit geldt zowel voor bestuurders die de financiële ruimte niet zien om hierop in te zetten als voor medewerkers die door stress en werkdruk de 'mentale' ruimte niet zien voor een meer proactieve werking.
- Gemeenten vrezen ook dat een goede dienstverlening een aanzuigeffect zal hebben waardoor men nog meer kwetsbare mensen zal aantrekken in de gemeente. Het te sterk benadrukken van het proactief opsporen van bepaalde doelgroepen kan soms contraproductief werken om actoren te overtuigen aangezien sommige gemeenten deze doelgroepen net niet willen aantrekken.

Dat het uitbouwen van deze visie en het creëren van een draagvlak hiervoor geen sinecure is, wil echter niet zeggen dat het een onmogelijke zaak is. Doorheen de verschillende pilootprojecten en van diverse stakeholders hoorden we tevens een aantal factoren die het verankeren van deze visie binnen de cultuur van organisaties kunnen faciliteren.

Eenzijds kan hiertoe *top-down* gewerkt worden door het uitschrijven van een visie en deze op te nemen in meerjarenplannen die worden opgesteld. Hierbij zijn verschillende stakeholders en lokale projectverantwoordelijken vragende partij voor een gedeelde visie op armoedebestrijding en proactieve dienstverlening op Vlaams niveau. Deze visieomschrijving kan een gemeenschappelijk kader bieden voor organisaties en andere beleidsniveaus (bv. ook provinciaal) die willen inzetten op meer proactieve dienstverlening. Deze visieomschrijving sensibiliseert andere partners over het belang dat hieraan geschonken wordt en biedt hen tevens handvatten om hun verhaal te kaderen binnen een ruimer geheel zodoende ook een grotere afstemming tussen de diverse actoren te creëren.

Deze gedeelde visie zou ook vertaald kunnen worden in opleidingen tot maatschappelijk of sociaal werker. Momenteel is er vaak weerstand bij maatschappelijk werkers om met proactief handelen aan de slag te gaan. Proactieve dienstverlening vraagt immers een andere manier van denken en werken dan ze gewoon zijn en aangereikt kregen binnen de opleiding. Een focus op proactieve dienstverlening binnen de opleiding kan maatschappelijk werkers hiervan reeds doordringen vooraleer ze in het werkveld stappen. Hiervoor zal een open dialoog nodig zijn om een gemeenschappelijk kader uit te tekenen omtrent de toekomst van maatschappelijk werk en hoe dit kan ingevuld worden vanuit een proactieve benadering op dienstverlening.

Daarnaast kan het objectiveren van het probleem aan de hand van cijfermateriaal lokale trekkers eveneens helpen om een draagvlak te creëren. Cijfers werken confronterend zowel voor professionelen, beleidsmakers als burgers en wijst mensen op hun verantwoordelijkheden. Op die manier kunnen niet alleen professionele hulpverleners maar de hele samenleving gesensibiliseerd worden rondom de problematiek van onderbescherming.

Om deze visie werkelijk uit te dragen binnen de organisatie blijkt in de pilootgemeenten dat de aanwezigheid van een strategische bezieler die zowel voeling heeft met de werkvloer als een invloed kan uitoefenen op het beleid cruciaal zal zijn. Het is de juiste persoon kunnen aanspreken die in zijn organisatie het lobbywerk doet en de grond hiervoor klaarmaakt. Het expliciet benoemen van een beleidsmedewerker armoedebestrijding of het oprichten van een cel armoedebestrijding binnen de organisatie geeft duidelijk de prioriteit aan die men hier aan wil geven en creëert ook de nodige ruimte om hier werkelijk stappen in te ondernemen. Het oprichten van een dergelijke functie of eenheid mag niet de idee opwekken dat inzetten op proactieve dienstverlening enkel hun verantwoordelijkheid is. Het is net hun taak om deze visie uit te dragen binnen de organisatie en ervoor te zorgen dat iedereen zich mede-eigenaar voelt van deze aanpak.

Visie en draagvlak: Beerse

Begin 2013 werd in Beerse een beleidsmedewerker armoedebestrijding aangesteld om armoedebestrijding en proactief handelen als overkoepelend thema binnen het OCMW en de gemeente uit te dragen. De aanstelling van deze functie is het resultaat van een jarenlang sensibiliseren van medewerkers en beleid rond het belang hiervan. Binnen het OCMW werd dit proces aangestuurd door het hoofd van de sociale dienst. In eerste instantie werd gepleit om sterker in te zetten op visieontwikkeling binnen het managementteam. Zodoende werd armoedebestrijding opgenomen in de algemene visie van het OCMW. Op die manier kon er ook ruimte vrij gemaakt worden om hier projecten rond op te starten en konden ook beleidsmedewerkers en maatschappelijk werkers gesensibiliseerd worden rond dit thema. Dit sensibiliseringsproces werd steeds in een tandem met de Welzijnsschakel in Beerse gevoerd. Zij hebben ook steeds signalen uitgestuurd over armoede als een blijvend probleem in de gemeente bijvoorbeeld in de vorm van een petitie en een memorandum dat aan het bestuur werd overhandigd. Daarin pleitten zij ook voor de aanstelling van een beleidsmedewerker armoedebestrijding. Dit hele sensibiliseringstraject heeft een tiental jaar geduurd waarbij de echte doorbraak in het verhaal gekomen is naar aanleiding van het nieuwe bestuur dat begin 2013 aantrad. De nieuwe burgemeester en voorzitter van het OCMW waren sterk overtuigd van het belang van armoedebestrijding en hebben hiertoe ruimte vrijgemaakt om hier een beleidsmedewerker voor vrij te stellen. Ook binnen de nieuwe strategische meerjarenplannen heeft proactieve dienstverlening een plaats gekregen.

Anderzijds kunnen medewerkers en beleid ook gesensibiliseerd worden door *bottom-up* concrete projecten rond proactieve dienstverlening op te starten. De interesse van maatschappelijk werkers groeit vaak door het uitvoeren van dergelijke acties en het verspreiden van succesverhalen hierrond. Door tussendoor al kleine acties op te zetten kan er langzaam een opening gecreëerd worden om deze visie ingang te laten vinden in de organisatie.

Visie en draagvlak: Heist-op-den-Berg

In Heist-op-den-Berg was het niet evident om voldoende draagvlak te vinden voor het project en de visie van proactief handelen. Toch werd er waar mogelijk ingespeeld op de mogelijkheden die zich aandienen om via kleine acties deze visie binnen te brengen in de organisatie. Gedurende de looptijd van het project werd bijvoorbeeld het onthaal van het OCMW vernieuwd. Aan het hoofd van de technische dienst werd vooraleer de uitvoer van de plannen gevraagd om deze te gaan voorstellen aan de vereniging waar armen het woord nemen zodat mensen in armoede feedback konden geven. Deze participatie van de doelgroep is op dit moment nog geen gewoonte binnen het OCMW maar kan via dergelijke acties wel in de cultuur van de organisatie doorsijpelen.

Ondanks deze faciliteringsmaatregelen zal men realistisch moeten zijn dat evolueren naar een breed gedragen en brede visie van proactief handelen meestal een proces van lange adem zal zijn waarvoor de nodige tijd en ruimte hiervoor gegund moet zijn.

1.2 Samenwerking en netwerking

Er is een groeiende aandacht bij beleidsmakers, wetenschappers en verantwoordelijken op alle niveaus voor netwerking en samenwerking. Door de gezamenlijke inzet van verschillende actoren probeert men een antwoord te bieden op de complexe problematieken in de maatschappij die de draagkracht van individuele organisaties overstijgen (Raeymaekers, 2013). De strijd tegen onderbescherming overstijgt tevens verschillende beleidsdomeinen en sectoren en zal daardoor een sterke samenwerking en netwerking van verschillende partners en beleidsniveaus vereisen.

In het project Lokaal Proactief Kader diende in elke pilootgemeente zowel het OCMW als een doelgroeporganisatie zich te engageren. Het engagement van het OCMW was onontbeerlijk aangezien zij de wettelijke opdracht hebben om iedereen een leven te garanderen in menselijke waardigheid. Doelgroeporganisaties staan dicht bij de doelgroep en zijn daarom een belangrijke partner om de doelgroep te betrekken in het project en hun stem te laten horen. In functie van de focus of een specifieke doelgroep die in het project werden gekozen werden andere hulp- en dienstverleners betrokken: sociale dienst van het gemeentebestuur, Kind en Gezin, VDAB, sociale huisvestingmaatschappij, Samenlevingsopbouw, ziekenfondsen, vakbonden, CAW,... Het wegwerken van onderbescherming wordt immers gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende actoren. Op lokaal niveau werden deze verschillende partners samengebracht in een lokale stuurgroep die het project aanstuurde. Een dergelijke stuurgroep is geen statisch gegeven maar kan in functie van probleemstellingen en mogelijke verbeteracties uitgebreid worden met andere strategische partners op voorwaarde dat het geheel beheersbaar blijft. Mogelijks kan er ook aansluiting gevonden worden bij reeds bestaande stuurgroepen.

Samenwerking en netwerking: Eeklo & Boom

In de 19 pilootgemeentes die deelnamen aan het project Lokaal Proactief Kader werd telkens een lokale stuurgroep opgericht om de uitwerking van het project aan te sturen. Vanuit Samenlevingsopbouw werd verwacht dat in elke gemeente minstens het OCMW en een doelgroeporganisatie hierin betrokken werden. Op basis van de specifieke focus of doelgroep die de gemeenten selecteerden voor hun project werden andere relevante partners aangesproken.

In Eeklo werd het project toegespitst op twee doelgroepen: (ex-)psychiatrische patiënten en (alleenstaande) senioren. Voor de eerste doelgroep werden volgende partners betrokken in de stuurgroep: OCMW Eeklo, Wijkcentrum De Kring, CAW, De Wende (beschut wonen), Centrum Geestelijke Gezondheidszorg, ziekenhuis via artikel 107 en de huisartsenkring. Om verbeteracties te formuleren voor (alleenstaande) senioren werden OCMW Eeklo, Wijkcentrum De Kring, CAW, Lokaal Dienstencentrum, voorzitter Seniorenraad, het Sociaal Huis en thuiszorgdiensten samengebracht in de stuurgroep.

In Boom focust het project zich op kansarme gezinnen met jonge kinderen waarvan de thuistaal niet Nederlands is. Volgende partners werden in de stuurgroep betrokken: Sociale huisvestingsmaatschappij, Jeugddienst, Socialistische mutualiteit, Seniorenraad, Diversiteitsraad, OCMW Boom en Armenvereniging.

Één van de knelpunten rond samenwerking en netwerking die door verschillende stakeholders werd aangehaald is dat het welzijnslandschap op dit moment sterk gefragmenteerd is. Organisaties werken te sterk binnen een eigen afgelijnd takenpakket en leggen te weinig verbindingen naar andere partners. Zelfs binnen de eigen organisatie werkt men binnen afgescheiden diensten die soms niet op de hoogte zijn van elkaars werking. Diverse actoren binnen het onderzoek hebben dan ook de nood aangekaart aan *ontschotting tussen en binnen organisaties*. Organisaties zouden ook buiten het eigen takenpakket moeten kijken naar mogelijkheden tot proactief handelen zich aandienen. Bijvoorbeeld dagelijks komen heel wat medewerkers en verplegers van thuishulp, wit-gele kruis en dergelijke aan huis bij mensen om huishoudelijke of medische hulp te bieden. Tegelijkertijd vangen zij, net als bv. huisartsen, heel wat signalen op over de situatie waarin hun cliënt zich bevindt. Zij kunnen een belangrijke rol spelen in het informeren en toeleiden van deze mensen naar gepaste hulp- en dienstverlening. Ook over sectoren heen zou men meer bruggen kunnen slaan. Federaties en zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden, en daarmee dus ook de doelgroep van personen met een migratieachtergrond, bleven bijvoorbeeld buiten beeld in het pilootproject Lokaal Proactief Kader. Als sociaal-culturele verenigingen ligt hun kernopdracht niet bij welzijn, maar vanuit hun nabije positie bij personen met een migratieachtergrond, kunnen zij wel een belangrijke rol spelen in de toeleiding van mensen naar hulp- en dienstverlening.

Samenwerking en netwerking: Eeklo

10 jaar geleden werd het OCMW eigenaar van een vroeger scholencomplex in Eeklo met de bedoeling deze site om te bouwen tot een welzijns-campus waar verschillende organisaties geïntegreerd worden op één fysieke plaats. Op dit moment zijn volgende partners vertegenwoordigd op de campus: CAW, Onthaalbureau voor Nieuwkomers (ONOV), Huis van het Nederlands, Werkwijzer, Sociaal Huis, Wijkcentrum De Kring, Buitenschoolse Kinderopvang, Woonwijzer, Kompas (organisatie voor personen met een handicap). Op termijn zou ook OCMW een plaats op de campus krijgen. Momenteel bekijkt men ook de mogelijkheid om nog meer laagdrempelige initiatieven te integreren op de site (bv. het Huis van het Kind, katrolwerking, speltheek,...). Dergelijke werkingen kunnen een drempelverlagend effect hebben voor de gehele campus en mensen ook makkelijker toeleiden naar andere hulp- en dienstverlening waarnaar het vaak moeilijker is om de stap te zetten. De integratie op één plek werkt ook niet-stigmatiserend. Wanneer je op de campus rondloopt weet niemand of je komt voor een pensioenaanvraag in het Sociaal Huis, een relatieprobleem in het CAW of een computercursus in het Wijkcentrum.

In de toekomst zal er ook één centraal onthaal ontwikkeld worden voor de verschillende organisaties op de campus. De bedoeling is dat burgers met een open vraag aan het onthaal terecht kunnen en dat de onthaalmedewerker gericht doorverwijst naar de aangewezen instantie. De concrete vormgeving en praktische organisatie van het centrale onthaal zal onder begeleiding van een extern bureau gebeuren.

Uit het vorige actieonderzoek in Zuid-Oost-Vlaanderen bleek ook dat mensen op bepaalde momenten in hun leven makkelijker in onderbescherming kunnen belanden, zogenaamde scharniermomenten als ontslag, faillissement, ziekte,... In dit scharnierproces opereren verschillende organisaties en actoren zoals bijvoorbeeld werkgevers, deurwaarders, advocaten, vakbonden, uitbetalingsinstellingen en ziekenfondsen. Net op die extra kwetsbare momenten zal samenwerking en netwerking met relevante actoren cruciaal zijn om onderbescherming te voorkomen of alleszins sneller in te grijpen.

Samenwerking en netwerking dient zich ook niet te beperken tot de gemeentegrenzen maar ook intergemeentelijk kunnen bruggen geslagen worden. De draagkracht van sommige gemeenten kan te klein zijn om zelf bepaalde acties te ontwikkelen waardoor het opstarten van intergemeentelijke vzw's soelaas kan bieden, al brengt dit ook extra administratieve procedures met zich mee.

Samenwerking en netwerking: Overpelt & Eeklo

Overpelt maakt deel uit van het welzijnsconsortium Noord-Limburg. Dit samenwerkingsverband bestaat uit 8 gemeenten (Bocholt, Hamont-Achel, Hechtel-Eksel, Lommel, Meeuwen-Gruitrode, Neerpelt, Overpelt en Peer) waarvan het OCMW telkens deelneemt aan het welzijnsconsortium. Met deze OCMW's organiseert Welzijnsregio de diensten: Gezinszorg en aanvullende thuiszorg, Rechtshulp, Schuldbemiddeling, Tewerkstelling en Opleiding, en het Sociaal verhuurkantoor.

De visie en acties die binnen het project Lokaal Proactief Kader in Overpelt ontwikkeld worden, krijgen op die manier een bredere uitwerking en gedragenheid binnen de regio. Op die manier kan een intergemeentelijke samenwerking ervoor zorgen dat binnen de regio een geïntegreerd beleid ontstaat waarin visie en werking tussen gemeentes op elkaar wordt afgestemd.

Eeklo is één van de 13 OCMW's die lid zijn van de Welzijnsband Meetjesland. Volgende gemeenten zijn vertegenwoordigd in de Vereniging Welzijnsband Meetjesland: Aalter, Assenede, Eeklo, Evergem, Kaprijke, Knesselare, Lovendegem, Maldegem, Nevele, St.-Laureins, Waarschoot, Zelzate en Zomergem. De Welzijnsband heeft tot doel om voor de deelnemende OCMW's de volgende gemeenschappelijke projecten te organiseren:

- De veiligheidsconsultatie voor de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)
- De dienst juridische informatie en advies
- De dienst schuldbemiddeling en de dienst collectieve schuldenregeling
- De dienst archivering

Het gaat stuk voor stuk om projecten waarvoor gespecialiseerd personeel moet worden in dienst genomen, personeel dat de verschillende deelnemende OCMW's afzonderlijk niet kunnen in dienst nemen, omwille van de hoge loonkost van deze specialisten en omdat het niet om fulltime tewerkstellingen gaat. Deze structuur van intergemeentelijke samenwerking biedt echter ook mogelijkheden om naast kennisdeling ook samen na te denken over visieontwikkeling of het uitvoeren van concrete acties.

De kwaliteit van het netwerk dat men op lokaal niveau uitbouwt zal de meerwaarde van deze samenwerking op lokaal niveau beïnvloeden. Raeymaekers (2013) benadrukt hierbij het belang van de integratie van het netwerk. In een geïntegreerd netwerk wordt de flow van hulpbronnen tussen de betrokken actoren gewaarborgd en profiteert elke aangesloten organisatie van de voordelen van het netwerk. Een goede integratie bevordert de toegankelijkheid en de continuïteit van de hulp- en dienstverlening en leidt in die zin tot een beter welzijn voor de cliënt. Raeymaekers (2013) onderkent daarbij een aantal factoren die deze integratie van het netwerk kunnen verstevigen. Netwerkcoördinatie zal hiertoe een onmisbaar instrument zijn. Raeymaekers (2013) toont aan dat welzijnsoverleg als een informele vorm van netwerkcoördinatie een duidelijke meerwaarde creëert voor de integratie van het volledige netwerk. Dit welzijnsoverleg zou daarbij ruimer moeten gaan dan enkel het uitwisselen van informatie en kan ook een kanaal zijn om gezamenlijk acties te ontwikkelen. Daarnaast benadrukt Raeymaekers de cruciale rol van 'bruggenbouwers' in een netwerk. Deze generalistische organisaties functioneren als wegwijzers in een netwerk en bieden de ideale vertrouwenspersoon aan cliënten om zich een weg te banen doorheen het complexe welzijnslandschap.

Het uiteindelijke doel van meer samenwerking en netwerking is te komen tot een *geïntegreerd en integraal beleid* ten aanzien van personen in onderbescherming op zowel lokaal als bovenlokaal niveau. Maatregelen sluiten in een dergelijk beleid op elkaar aan en bekrachtigen elkaar zonder dat er aspecten on- of onderbelicht blijven. Elk beleidsdomein bevindt zich echter op een snijpunt van een territoriale, categoriale en sectorale ordening (Redig, 2011), bijvoorbeeld het gemeentelijk (territorium) gezondheidsbeleid (sector) voor mensen in armoede (categorie). Afzonderlijke beleidsdomeinen zijn daarbij niet onafhankelijk van elkaar wat diverse combinaties van bevoegdheidsgebieden, sectoren en doelgroepen creëert die onderling interageren en elkaar beïnvloeden. Deze combinaties brengen bestuurlijke uitdagingen met zich mee waarbij *beleidskruispunten of -rotondes* moeten ingebouwd worden zodat er zich geen botsingen voordoen. Het is enkel door deze ontmoetingen systematisch en helder aan te pakken dat een succesvolle, dus geïntegreerde en integrale beleidsvoering zal ontstaan (Redig, 2011). Een doelgroepgestuurd beleid dat vertrekt vanuit de werkelijkheid en leefwereld van een specifieke doelgroep, overstijgt afgebakende bevoegdheidsgebieden en sectoren en vormt daardoor een goed uitgangspunt om een dergelijk integraal en geïntegreerd beleid te realiseren. Daarnaast brengt een categoriaal beleid ook een extra leefwerelddimensie binnen in het beleidsdiscours. Een goed categoriaal beleid zal dan ook steeds een interactief en participatief beleid moeten zijn waarin de doelgroep betrokken wordt ten einde recht te doen aan hun stem en de kwaliteit van het beleid te verbeteren.

1.3 Participatie van de doelgroep

Samenlevingsopbouw (2011) benoemde doelgroep Participatie als de rode draad in hun beleidsvisietekst "*Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming*". Een meer participatieve beleidsvoering vormt voor hen de hoeksteen van een meer proactieve vorm van maatschappelijke dienstverlening. Cliënten van maatschappelijke dienstverlening dienen niet alleen als cliënten, maar ook als burgers benaderd te worden. Bij de uitwerking van het draaiboek voor het project Lokaal Proactief Kader stond/staat participatie van de doelgroep dan ook centraal.

Om als pilootgemeente te kunnen deelnemen aan het project dienden minstens een OCMW en een doelgroeporganisatie zich te engageren als centrale partners in het project. De betrokkenheid van een vereniging (Vereniging Waar Armen Het Woord Nemen, Welzijnsschakel, buurtwerking,...) was cruciaal

om deze sterke participatie van de doelgroep in het hele proces te garanderen. Zij staan dichterbij de doelgroep waardoor zij deze makkelijker kunnen betrekken in het proces. Deze groep van mensen wordt vandaag wel bereikt maar leeft desalniettemin nog in onderbescherming. Betere afstemming en

Participatie en dialoog: Overpelt

Er is in Overpelt geen organisatie aanwezig die de doelgroep verenigt. Hierdoor was men genoodzaakt om zelf een kader te schetsen waarin de doelgroep wordt samengebracht om hen te laten participeren aan het project. Hiertoe werd een lokale dialooggroep opgericht om de vertaling van het project 'lokaal proactief kader' mee te onderbouwen vanuit het oogpunt van de gebruiker.

Een 70-tal mensen, zowel bezoekers van de voedselbedeling van Sint-Vincentius als cliënten van het OCMW, werden bevestigd over 'vrije tijd, sociale contacten en participatie'. Ze werden daarbij aangesproken op hun interesse om deel te nemen aan een gemeentelijke adviesgroep 'armoede'. Daarnaast verscheen een artikel in het gemeentelijke infoblad Kiosk om ook niet-bereikte personen de mogelijkheid te bieden om deel te nemen. Alle potentiële kandidaten werden persoonlijk uitgenodigd. Een groep van 10 mensen werd begeleid vanuit het OCMW Overpelt en RIMO Limburg.

Gedurende het ganse project opereerde deze dialooggroep parallel aan de lokale stuurgroep van professionelen die het proces opvolgde. Hierbij was er een continue wisselwerking tussen beide groepen waarbij er wederzijds input en feedback werd gegeven. Om deze interactie te versterken werden drie leden van de dialooggroep afgevaardigd in de stuurgroep.

doorverwijzing tussen diensten en organisaties zal hier noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat deze mensen hun rechten realiseren. Anderzijds mag men niet vergeten dat doelgroeporganisaties niet alle mensen in onderbescherming bereiken. Men kan zich dan ook niet beperken tot die groepen die vandaag al bereikt en georganiseerd worden maar er dient ook bijzondere aandacht uit te gaan (en blijven uit te gaan) naar de meest kwetsbare mensen in onderbescherming die op dit moment nog buiten beeld zijn. Om deze doelgroep te bereiken zal men buiten de platgetreden paden van dienstverlening moeten treden en via een sterk netwerk van diverse partners, outreachend werken en laagdrempelige basisvoorzieningen mensen moeten opsporen en bereiken.

De doelgroep die werd bereikt, werd in het project in eerste instantie bevestigd omtrent hun ervaring met het huidige hulp- en dienstverleningsaanbod en mogelijke knelpunten daarin. Het is belangrijk goed te overwegen wie de bevestiging doet. Die moet immers kunnen gebeuren in een veilig kader. Kritiek geven op de toekomstige dienstverlener is niet gemakkelijk waardoor mensen vaak aan zelfcensuur doen. Een doelgroepvereniging lijkt hierdoor meer aangewezen dan bijvoorbeeld OCMW om de bevestiging te doen aangezien zij de doelgroep vanuit een andere positie benaderen. Daarnaast moet ook voldoende aandacht zijn om de bevestiging op maat van de doelgroep te organiseren en indien nodig de taal aan te passen en bijvoorbeeld te werken met pictogrammen. Organisaties als Toemeka en Wablief kunnen hierin ondersteuning bieden.

In een proces naar meer proactieve dienstverlening mag participatie van de doelgroep zich echter niet beperken tot het bevragen van mensen. Vragen stellen creëert bij mensen immers verwachtingen over wat met de antwoorden zal gedaan worden en hier zal men van in het begin open en transparant moeten over communiceren. Er zal nadien dan ook voldoende aandacht moeten zijn voor terugkoppeling, zowel over signalen die zullen worden opgepikt als ook argumentatie waarom bepaalde knelpunten op dit moment niet kunnen worden aangepakt. Op die manier dient de doelgroep structureel en op een volwaardige en gelijkwaardige manier in het gehele proces betrokken te worden, van het signaleren van knelpunten tot het opstellen en uitvoeren van verbeteracties.

Om deze volwaardige en gelijkwaardige participatie van de doelgroep te garanderen zal tevens ondersteuning moeten voorzien worden. Mensen in onderbescherming zijn vaak niet gewoon om aan dergelijke structuren en processen deel te nemen. Participatie kan dan ook ruimer gaan dan samen rond de tafel zitten maar kan bijvoorbeeld ook werkbezoeken organiseren aan organisaties om mensen input te geven rond inspirerende praktijken. Ook een vertoning van de film die naar aanleiding van het pilootproject in Zuid-Oost-Vlaanderen werd gemaakt kan hiertoe mooie illustraties bieden.

1.4 Lokale regie

Een pleidooi voor samenwerking en netwerking tussen organisaties en beleidsniveaus (zie 1.2) roept de nood op aan coördinatie om dit samenwerkingsverband in goede banen te leiden. Redig (2011) beschouwt het lokale niveau (gemeentebestuur, OCMW) als van nature het meest geschikt om een doelgroepgestuurd beleid concreet gestalte te geven aangezien dat het dichtst bij de mensen staat. Doelgroepen kunnen dan ook van nabij bij de beleidsvoering betrokken worden. Dit pleidooi voor een sterke lokale regie in de strijd tegen onderbescherming werd tevens door verschillende stakeholders in dit onderzoek gevoerd. Dit niveau staat immers het dichtst bij de doelgroep en kan hierdoor het best op diens noden inspelen. Het lokale niveau kan ook best de aanwezige kracht van de burgers in de gemeente mobiliseren.

Binnen de pilootgemeentes van het Lokaal Proactief Kader was de trekker van het project meestal het OCMW, als één van de twee basispartners in het project, of een Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw (RISO), waarvan de sector Samenlevingsopbouw als koepel het gehele project aanstuurt. Slechts in twee van de 19 gemeenten werd de regie gevoerd door een lokale doelgroeporganisatie. Deze organisaties benadrukten de meerwaarde van hun rol als trekker doordat zij dicht bij de doelgroep staan dan veel andere hulp- en dienstverleners waardoor ze het principe van participatie van en dialoog met de doelgroep sterker kunnen waarmaken. In de praktijk blijkt het voor doelgroeporganisaties echter niet evident om deze regierol op zich te nemen. Vaak is er in de verenigingen een gebrek aan personeel en middelen om hier op in te zetten.

Verschillende stakeholders hebben dan ook het OCMW gesuggereerd als lokale regisseur. Ook het middenveld (Ieders stem telt, 2013) pleit voor een decretale opdracht en middelen voor het OCMW om proactief te handelen. Armoedebestrijding en bestrijding van onderbescherming vallen onder de noemer welzijn waarin OCMW een centrale rol speelt. Bovendien zijn zij de meest nabije partner doordat ze als enige in iedere gemeente aanwezig zijn. De schaalgrootte van andere organisaties (bv. CAW) wordt als knelpunt ervaren om werkelijk op lokaal niveau te kunnen ingrijpen. Zeker kleinere plattelandsgemeenten dreigen dan uit het oog verloren te worden.

Alhoewel het succes van een categoriaal (doelgroepgestuurd) beleid zich vooral op het gemeentelijke beleidsniveau moet manifesteren wordt dit succes toch mede bepaald door sturende, centrale

overheden (Redig, 2011). Het pleidooi voor nabijheid in het lokale niveau neemt dan ook niet weg dat de strijd tegen onderbescherming een gedeelde verantwoordelijkheid zal zijn van alle beleidsniveaus die elkaar wederzijds dienen te versterken. Een bovenlokaal niveau kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om structurele problemen die met armoede samenhangen (bv. werkgelegenheid) aan te pakken. Er werd dan ook gepleit voor een betere afstemming en samenwerking tussen het Vlaamse en het lokale niveau. In overleg tussen deze beide kan dan ook bepaald worden hoever de lokale regie dient te gaan.

1.5 Nood aan ondersteuning en intervisie

In het actieonderzoek in Zuid-Oost-Vlaanderen (Steenssens, 2013; Blomme, 2012) bleek dat proactief handelen organisaties uitdaagt tot een andere manier van denken die een impact heeft op de hele organisatie en zich vertaalt in een andere manier van werken. Dit vraagt echter om een volgehouden inspanning om deze vertaalslag te maken en bestaande weerstanden daarbij te weg te werken. Om dit proces te laten resulteren in duurzame, lange termijnresultaten was daadwerkelijke ondersteuning op diverse terreinen nodig. Ook in het Lokaal Proactief Kader bleek dat naargelang de ervaring van de partners met dergelijke projecten in het verleden, er meer of minder nood was aan ondersteuning bij de concrete uitwerking. De nood aan diverse vormen van ondersteuning kwam daarbij aan bod.

In het project werd deze ondersteuning onder andere geboden door *inhoudelijke input en kennisdeling* omtrent instrumenten en denk- en handelingskaders rond proactieve dienstverlening. In eerste instantie kwam dit tot uiting in het draaiboek van Samenlevingsopbouw dat het methodische kader voor het project vastlegde. Veel van de pilootgemeenten hadden al een concreet idee of project voor ogen vooraleer ze intekenden op de projectoproep van Samenlevingsopbouw en kregen door het draaiboek ook handvatten en instrumenten aangereikt om hun eigen ideeën en plannen verder te structureren. Een dergelijk draaiboek mag echter geen rigide keurslijf worden. Het is eerder een ondersteuning om het parcours van dit proces te doorlopen. Pilootgemeentes waren daarnaast ook vragende partij om deze kennisdeling verder te illustreren met goede praktijken en concrete voorbeelden. Dit werkt motiverend voor nieuwe organisaties en besturen die aan de slag willen gaan en kan hen inspireren bij de uitvoering van het eigen project. Aanvullend kan het nodig zijn om *vorming* te voorzien rond de aangereikte instrumenten en handelingskaders. In de praktijk bleek immers dat nog heel wat vragen bovenkwamen wanneer men ook daadwerkelijk met de instrumenten, bijvoorbeeld de rechtencirkel (Sannen et al., 2007), aan de slag ging.

Regie: Kortrijk

Kortrijk herbekijkt momenteel het huidige organogram van stad en OCMW. Om meer geïntegreerd en efficiënter te werken zal er in het nieuwe organogram één directie lokaal sociaal beleid zijn, waaronder zowel mensen van het OCMW als van de gemeente zullen tewerkgesteld zijn. In deze ééngemaakte structuur is er dan op lokaal niveau één politiek en ambtelijk verantwoordelijke voor welzijn wat een betere coördinatie en afstemming tussen stad en OCMW moet garanderen.

Ondersteuning en intervisie: Rechtencirkel (Sannen et al., 2007)

De rechtencirkel is een reflectie-instrument dat is opgebouwd op basis van de verschillende fases in een hulpverleningstraject. Het is de bedoeling dat de gebruiker van het instrument aan iedere fase in het hulpverleningstraject een score toekent van 0 tot 10, afhankelijk van de mate waarin hij/zij oordeelt dat het OCMW al dan niet goed scoort op de verschillende fases. Een lage score geeft aan dat het OCMW weinig initiatieven neemt m.b.t. die fase. Een hoge score wijst op een (pro)actieve invulling van die fase. Door voor de verschillende fases merkpunten te zetten op de bijhorende assen, overeenkomstig de toegekende scores, kunnen de scores worden gevisualiseerd. Door vervolgens de merkpunten met elkaar te verbinden, wordt in de cirkel een patroon zichtbaar waaruit de sterktes en de zwaktes van het OCMW eenvoudig kunnen worden afgeleid.

In het project werd de rechtencirkel gebruikt om het proactieve aanbod in de gemeente te analyseren. Op basis van dit instrument met bijbehorende vragenlijst werden verschillende doelgroepen bevestigd. De interpretatie van de resultaten, voornamelijk bij tegenstrijdige scores van verschillende doelgroepen, bleek problemen op te leveren in de praktijk. Tijdens de praktijkgroep werd dan ook de vraag gesteld hoe men nog waarheidsgetrouwe conclusies kon trekken op basis van verschillende meningen en cijfers. Een verschil in scores geeft steeds een verschil in perceptie weer tussen de bevestigde groepen. Deze verschillen zijn interessante aanknopingspunten om na te gaan wat er achter de gegeven score schuilgaat en wat dit leert over de succesfactoren en knelpunten binnen de hulp- en dienstverlening. De argumentatie achter de score is daarbij belangrijker dan het komen tot één gemiddelde score voor elke fase in het hulpverleningsproces.

Daarnaast geven de pilotgemeentes aan dat het *uitwisselen van concrete ervaringen* een grote meerwaarde is. In het project werden de 19 pilotgemeentes samengebracht in een praktijkgroep op Vlaams niveau waarin telkens één afgevaardigde uit elke gemeente vertegenwoordigd was. De praktijkgroep kwam een aantal keer per jaar samen ten einde een kwalitatieve lokale projectrealisatie te stimuleren en te ondersteunen. In de praktijkgroep lichtten de deelnemers de stand van zaken van hun project toe en konden concrete problemen of vragen ook op tafel gelegd worden. Op die manier fungeerde de praktijkgroep ook als klankbord om af te toetsen of andere gemeenten dezelfde ervaringen met het project hadden. Bij het opstellen van het actieplan was één van de pilotgemeentes bijvoorbeeld teleurgesteld over de omvang van de opgestelde verbeteracties. De acties bleken echter gelijkaardig aan deze van andere gemeentes en de verschillende kleine acties bleken allemaal samen wel een verschil te maken. Dit toont aan dat het belangrijk kan zijn om de eigen perceptie te kunnen aftoetsen bij andere projecten. Toch werd door de meeste gemeentes de praktijkgroep als te ver af ervaren om concrete vragen waar zij mee worstelen te stellen. In Oost-Vlaanderen werden de vijf deelnemende gemeentes extra ondersteund door Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Zij kwamen in kleine groep samen voor intervisie en uitwisseling van ervaringen. Deze ondersteuning op tussenniveau werd sterk gewaardeerd door de Oost-Vlaamse gemeentes. In

deze groep kon zowel de expertise van het pilootproject Zuid-Oost-Vlaanderen binnengebracht worden als een uitwisseling van ervaringen en vragen op het terrein.

In een aantal pilootgemeenten waren er ook extra *middelen* voorzien voor de projectuitvoer. Hierdoor kon er personeel vrijgemaakt worden om specifiek op de uitwerking van het project in te zetten wat een extra stimulans betekende om de lokale projectrealisatie te faciliteren. Extra middelen zijn echter geen voorwaarde om tot een geslaagde inzet op proactief handelen te komen. Het Lokaal Proactief Kader toont immers ook voorbeelden van gemeenten die zonder extra middelen een geslaagd parcours afleggen. Andere ondersteuningsvormen kunnen de nodige randvoorwaarden scheppen om dit proces zonder extra middelen te doorlopen. Evolueren naar meer proactieve dienstverlening vereist in de eerste plaats dan ook een visie die andere prioriteiten zal stellen binnen de reguliere werking met daaraan gekoppeld een heroriëntering van de middelen.

1.6 Structurele verankering

Lokale projectverantwoordelijken verwachtten de grootste moeilijkheid in het project bij de effectieve realisatie van verbeteracties. Dit zal de nodige openheid vergen van de betrokken instanties om daadwerkelijk met de geformuleerde bevindingen aan de slag te gaan en werkelijk iets te veranderen op het terrein. Ook voor de doelgroep is het cruciaal dat zij het gevoel hebben dat ze niet enkel bevraagd worden maar dat er ook echt iets gedaan wordt met de knelpunten die zij aanhalen. Een sterke inzet in deze fase van de verbeteracties is cruciaal om de investeringen in het project ook werkelijk te laten renderen. Tijdens dit proces is het belangrijk om reeds na te denken over hoe men deze verbeteracties wil verduurzamen op lange termijn. Anders houdt projectwerking steeds het risico in dat de acties doodbloeden bij afloop van het project.

Inzetten op proactief handelen mag dan ook niet beperkt blijven tot projectwerking maar zou onderdeel van de reguliere werking moeten worden. Wil men op lange termijn evolueren naar proactieve dienstverlening dan zal deze visie structureel moeten verankerd worden in organisaties en beleid.

In eerste instantie moet er gewerkt worden aan het uitbouwen van een breed draagvlak voor deze visie. Sensibilisering van diverse sectoren en actoren maar ook diverse niveaus binnen organisaties is hiertoe aangewezen. Op die manier zou proactief handelen als een horizontaal thema doorheen het ganse beleid geïntegreerd moeten worden. Vaak zal dit lobbywerk een proces van lange adem zijn waarbij men zowel door het uitschrijven van een gedeelde visie als door het ontwikkelen van concrete acties zichtbaarheid kan geven aan het belang van proactieve dienstverlening (zie 1.1).

Om dit draagvlak op lange termijn te bevorderen dient deze visie ook zijn neerslag te vinden in grijze documenten van de organisatie en gemeente: visietekst, doelstellingen, meerjarenplannen,... Om zicht te krijgen op deze mate van structurele verankering op lokaal niveau hebben we de Lokale Sociale Beleidsplannen (2008-2013) en indien mogelijk ook de nieuwe strategische meerjarenplannen voor de zes casestudies in dit onderzoek bestudeerd. Bij het uitschrijven van dit rapport waren de lokale besturen nog bezig om deze laatste plannen in het kader van de beleids- en beheerscyclus voor 2014 op te stellen. Hierdoor hadden we geen toegang tot de volledige meerjarenplannen maar waar mogelijk hadden we wel inzage in beknopte onderdelen van deze plannen die specifiek van toepassing waren op proactief handelen. Op basis van deze documenten bleek dat de manier waarop proactieve dienstverlening een plaats krijgt in deze plannen sterk kan verschillen op lokaal niveau. We onderkennen volgende dimensies:

- *Expliciet versus impliciet*: Enerzijds kan proactief handelen expliciet als visie of doelstelling geformuleerd wordt. Anderzijds kunnen er ook doelstellingen en acties in het plan worden opgenomen die impliciet naar proactief handelen verwijzen, zonder deze visie nadrukkelijk te benoemen.
- *Horizontaal of verticaal*: Deze dimensie verwijst naar de mate waarin proactief handelen is opgenomen als een overkoepelende (horizontale) visie doorheen het hele beleidsplan of dat proactieve acties afzonderlijk zijn opgenomen naast andere doelstellingen en acties (verticaal).

Een eerste vaststelling op basis van de bestudeerde beleidsplannen is dat proactief handelen voornamelijk impliciet daarin werd opgenomen. Er worden verschillende doelstellingen en acties geformuleerd die onder het kader van proactieve dienstverlening kunnen worden geplaatst: extra aandacht voor kwetsbare groepen, verbeteren van de toegankelijkheid en kwaliteit van de dienstverlening, bevorderen van participatie van de doelgroep, creëren van laagdrempelige ontmoetingsplaatsen, voorzien van duidelijke informatie over het aanbod, opstarten van samenwerkingsverbanden met verschillende welzijnsactoren, inzetten op outreachend handelen,... Dat zijn allemaal elementen die we ook terugvinden in de werksporen van proactief handelen. De term proactief handelen werd als dusdanig echter weinig expliciet benoemd.

Eerder vermelden we reeds het belang van proactief handelen als een horizontale visie doorheen de hele organisatie en het hele beleid (zie 1.1). Het omschrijven van proactief handelen als de overkoepelende visie die het beleidsplan fundeert, vinden we echter niet terug in de concrete plannen. Proactief handelen wordt eerder, al dan niet expliciet, opgenomen in afzonderlijke doelstellingen of acties. Belangrijk is wel om hierbij op te merken dat we geen zicht hadden op de volledige strategische meerjarenplannen en dat we dus niet konden nagaan in hoeverre dit in de nieuwe plannen werd gerealiseerd.

De structurele verankering van proactief handelen op lokaal niveau kan ook gefaciliteerd worden door op bovenlokale niveaus deze visie in te schrijven. Eerder benadrukten we al het belang van een gedeelde visie op Vlaams niveau die lokale niveaus een kapstok aanreikt om hun verhaal aan op te hangen (zie 1.1). Onderbescherming en proactief handelen moeten op bovenlokaal niveau op de agenda geplaatst worden ten einde dit op lokaal niveau 'verkoch' te krijgen (cfr. de huidige aandacht voor kinderarmoede). Deze visie dient ook op bovenlokaal niveau vertaald te worden in wet- en regelgeving en meerjarenplannen ten einde de structurele verankering van dit thema te garanderen. De huidige aanknopingspunten hiertoe in het beleid werden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.7 Toepassen van automatische rechtentoekenning

Automatische rechtentoekenning wordt vaak als de gouden standaard van proactief handelen naar voor geschoven. In een kader voor lokaal proactief handelen dient dan ook blijvende aandacht uit te gaan naar deze automatisering. Verschillende overheden hebben de automatische toekenning van rechten ook in hun beleidsplannen opgenomen.

In een recent onderzoek verkenden we reeds de stand van zaken, de mogelijkheden en de knelpunten van automatische rechtentoekenning op lokaal niveau (Eeman & Van Regenmortel, 2013). Ondanks verschillende risico's en aandachtspunten die daarbij aan het licht kwamen en die in acht moeten genomen worden, biedt automatische rechtentoekenning nog steeds de beste garantie voor het realiseren van rechten. Voor een uitgebreidere toelichting van dit principe verwijzen we naar het recent verschenen rapport "*Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning*

op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen” (Eeman & Van Regenmortel, 2013; Van Regenmortel, 2013)²⁰. Op basis van een inventarisatie van lokale rechten en goede praktijken inzake lokaal proactief handelen en automatische rechtentoekenning formuleerden we daarin tien conclusies en aanbevelingen. Aangezien het automatisch toekennen van rechten een cruciale strategie blijft binnen een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen, hernemen we hier kort deze tien aanbevelingen.

1. Automatische rechtentoekenning als onderdeel van proactief handelen binnen een empowermentvisie.

Automatische rechtentoekenning zal niet voor alle rechten kunnen gerealiseerd worden. Om ook bepaalde risico's van automatische rechtentoekenning te ondervangen is het belangrijk om ook blijvend op de andere sporen van proactief handelen in te zetten, met name het proactief informeren en het proactief opsporen en benaderen van onderbeschermden. Dit alles dient te gebeuren vanuit een bredere empowermentvisie op de bestrijding van onderbescherming en armoede.

2. Nood aan begeleiding en een persoonlijke aanpak op maat

Automatische rechtentoekenning mag niet ten koste gaan van een persoonlijke aanpak en begeleiding op maat. Deze blijven immers belangrijk voor mensen in een kwetsbare positie. Basiswerkingen, vrijwilligers, buddy's, nulde- en eerstelijnsdiensten hebben hierin een belangrijke rol te spelen.

3. Aandacht voor bijzondere, kwetsbare doelgroepen

Mensen met een multicomplexe problematiek vallen vaak niet binnen de 'standaardcategorieën' waarop automatische rechtentoekenning wordt gebaseerd en dreigen op die manier uit de boot te vallen. Blijvende aandacht dient dan ook uit te gaan naar de meest kwetsbare risicogroepen op onderbescherming, bv. dak- en thuislozen, mensen zonder papieren en vluchtelingen. Aanbeveling hier is om op lokaal niveau sterk in te zetten op het vormen van een netwerk met diverse, soms niet-evidente partners om binding te krijgen en te houden met de meest kwetsbare burgers.

4. Alertheid voor 'fouten' en gelijke aandacht voor armoede- en fraudebestrijding

Waakzaamheid is geboden voor mogelijke fouten waarbij enerzijds mensen in onderbescherming onterecht uit de boot vallen en anderzijds rechten ten onrechte aan personen worden gegund. Aanbeveling is om een klassieke aanvraagprocedure op papier parallel aan het automatische proces te laten gebeuren. We pleiten in globo voor eenzelfde aandacht voor de bestrijding van armoede en onderbescherming als voor fraudebestrijding (bv. positieve en negatieve bestandskoppeling hand in hand).

5. Perspectief van de burger centraal

Het inzetten op automatisering dreigt soms verengd te worden tot het koppelen van gegevens en databanken. Het perspectief van de persoon in onderbescherming dient dan echter steeds centraal te blijven staan en te primeren boven de administratieve logica. Om bij de uitwerking van nieuwe maatregelen en beleidsbeslissingen het perspectief van personen met een laag inkomen binnen te brengen heeft de Vlaamse Regering de armoedetoets gelanceerd. Nieuwe beleidsmaatregelen zullen systematisch getoetst worden op hun gevolgen voor mensen in armoede. Deze toets is ook cruciaal bij de automatisering van rechten.

²⁰ Beide rapporten zijn te downloaden op de website van het Vlaams Armoedesteunpunt (www.vlaamsarmoedesteunpunt.be)

6. Harmoniseren en vereenvoudigen van wetgeving en begrippen

De ingewikkelde sociale regelgeving vanuit verschillende overheidsinstanties en met divers gehanteerde begrippen vormt een belangrijk knelpunt voor een verdere realisatie van automatische rechtentoekenning. De lopende acties naar vereenvoudiging van regelgeving en harmonisering van begrippen dienen verder gezet te worden. Zodoende wordt uitwisseling tussen verschillende gegevensbronnen makkelijker. Elke nieuwe beleidsbeslissing zou de e-government toets moeten doorstaan om systematisch en transversaal sociale concepten en begrippen in het besluitvormingsproces op elkaar af te stemmen.

7. Stimuleren van kennisdeling en optimalisering en betere benutting van de Rechtenverkenner

De Rechtenverkenner bevat in principe alle informatie om een leer- en uitwisselingsplatform te zijn tussen steden en gemeenten, maar wordt nog niet voldoende gebruikt. Om de kennisdeling tussen lokale besturen via de Rechtenverkenner mogelijk te maken en te optimaliseren, zou een zoekfilter waardoor alle rechten die automatisch worden toegekend kunnen worden opgezocht, een meerwaarde zijn. Hiervoor dienen de gehanteerde concepten en terminologie in de Rechtenverkenner eerst te worden uitgezuiverd.

8. Oplijsten van goede praktijken en uitvoeren van intensieve casestudie(s)

Om het thema van automatische toekenning van lokale rechten verder uit te spitten zou het goed zijn om één of meerdere gemeente(s) als casestudie(s) verder intensief uit te diepen en daarbij verschillende lokale stakeholders rond de tafel te brengen om mogelijkheden en knelpunten van automatische rechtentoekenning in de lokale context te analyseren.

9. Een getrapte aanpak met vermijden van onnodige tussenstappen

Wanneer het (nog) niet mogelijk is om een recht automatisch toe te kennen, kan steeds bekeken worden in hoeverre de (administratieve) stappen die de persoon in kwestie moet zetten, zoveel mogelijk kunnen vereenvoudigd worden of zelfs geëlimineerd. Bovendien dient verder bekeken te worden in hoeverre rechten niet gekoppeld kunnen worden aan andere reeds toegekende rechten. Ook lokale overheden kunnen een belangrijke intermediaire functie hebben bij het toeleiden naar en opnemen van bovenlokale rechten (bv. omniostatuuat, studietoelage).

10. Belang van netwerken, outreaching, empowerende contacten en laagdrempelige ontmoeting

In de bestrijding van onderbescherming is het erg belangrijk om in de lokale context een netwerk (en samenwerking) uit te bouwen met diverse organisaties en sleutelfiguren om mensen in onderbescherming op het spoor te komen, te bereiken en mogelijk door te verwijzen. Outreachend werken is hierbij van grote waarde. Ten slotte dient het belang van persoonlijke empowerende contacten en kansen op laagdrempelige ontmoeting blijvend onderstreept te worden in de strijd tegen onderbescherming (en breder armoede en sociale uitsluiting).

1.8 Optimaliseren van de kwaliteit van hulp- en dienstverlening

Om de kwaliteit van de eigen dienstverlening te optimaliseren zal er bij de betrokken organisaties voldoende openheid moeten zijn om de eigen werking in vraag te stellen en kritisch te durven analyseren. Zowel in het vorige actieonderzoek in Zuid-Oost-Vlaanderen (Steenssens, 2013; Blomme, 2012) als in het huidige pilootproject Lokaal Proactief Kader bood de rechtencirkel (Sannen et al., 2007) voor de verschillende groepen van belanghebbenden een goede houvast om het dienstverleningsproces te analyseren. De rechtencirkel is een reflectie-instrument voor organisaties dat is opgebouwd volgens de verschillende fases in een hulpverleningstraject: preventie, opsporen, benaderen, toeleiding, toegang, onthaal, rechtendetectie, realiseren rechten en nazorg. Centraal daarbij staat de vraag: "Hoe proactief is ons OCMW?" In het project werden zowel de doelgroep als medewerkers en beleid aan de hand van dit instrument bevraagd om sterktes en zwaktes in het aanbod zichtbaar te maken. Hieruit konden werkpunten met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en proactief handelen worden afgeleid. Een dergelijke kritische analyse is de start om nadien ook werkelijk met de gestelde werkpunten aan de slag te gaan, verbeteracties te formuleren en de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening te verbeteren.

Als toetssteen voor de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening worden vaak ook de zeven B's gehanteerd. Ze zijn op zich geen garantie voor een toegankelijke dienstverlening, maar bieden wel een belangrijk kader voor de analyse en aanpak van drempels die zich kunnen voordoen. De zeven B's kan men beschouwen als kwaliteitscriteria die zowel van toepassing zijn op individuele voorzieningen als op de sector in zijn geheel. Het gaat om betaalbaarheid, beschikbaarheid, bruikbaarheid, bekendheid, bereikbaarheid, betrouwbaarheid en begrijpbaarheid (Sannen, 2009):

- *Bruikbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die de bruikbaarheid van de dienstverlening vergroten (bv. door het streven naar meer samenhangende inhoudelijke pakketten van hulp- en dienstverlening zodat deze meer doorzichtiger worden voor de burger).
- *Betrouwbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die de burger vertrouwen geven in de hulp- en dienstverlening (bv. door een duidelijk antwoord op een vraag, door een gerichte doorverwijzing i.p.v. van het kastje naar de muur gestuurd worden).
- *Begrijpbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die ervoor zorgen dat de informatie over hulp- en dienstverlening begrijpbaar is voor iedere burger (bv. door vermijden van vakjargon, eenvoudig woordgebruik in informatiebrochures en aan het onthaal,...).
- *Bekendheid*: de mate waarin het aanbod bekend is bij de beoogde doelgroep is essentieel voor de toegankelijkheid. Het gaat hier m.a.w. om initiatieven die zorgen voor een betere bekendmaking van de hulp- en dienstverlening bij de burger (m.i.v. specifieke kansengroepen).
- *Bereikbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die de hulp- en dienstverlening beter bereikbaar maken, zowel fysiek, ruimtelijk als in de tijd (bv. openbaar vervoer, decentralisatie van de dienstverlening naar wijken, openingsuren aanpassen, telefonische bereikbaarheid, fysieke toegankelijkheid van gebouwen voor rolstoelgebruikers / kinderwagens, telefonische bereikbaarheid / openingsuren).
- *Beschikbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die maken dat de hulp- en dienstverlener voor de burger voldoende beschikbaar zijn (bv. geen lange wachttijden, voldoende tijd voor de cliënt, geen administratieve drempels, ...).
- *Betaalbaarheid*: hier gaat het om initiatieven die ervoor zorgen dat de hulp- en dienstverlening betaalbaar is voor iedere burger.

Een knelpunt dat in dit onderzoek werd aangehaald in het verder optimaliseren van de dienstverlening en het inzetten op proactief handelen, is de werklast van maatschappelijk werkers. De hoge werkdruk en de veelheid aan administratieve taken gaan ten koste van de kwalitatieve invulling van de verschillende fases van het dienstverleningsproces. De vrees voor extra werkdruk wanneer men met proactief handelen aan de slag gaat, kan tevens het draagvlak voor deze visie belemmeren. Een houdbare werkdruk zal dan ook één van de randvoorwaarden zijn om de kwaliteit van de dienstverlening te optimaliseren en de bereidheid tot proactief handelen te vergroten.

1.9 Uitbouw van informele netwerken

Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming zal een gezamenlijke inzet van verschillende actoren vergen (zie 1.2). Verschillende stakeholders hebben daarbij aangegeven dat proactieve dienstverlening zich niet mag beperken tot professionele hulpverlening. Professionele organisaties kunnen voor mensen in armoede al een stap te ver zijn. Daarom is naast een toegankelijke en kwalitatieve hulp- en dienstverlening ook nood aan het uitbouwen en versterken van informele netwerken rondom mensen die de brug naar andere (professionele) organisaties kunnen slaan. Brugfiguren, ervaringsdeskundigen, vrijwilligers maar ook wijkagenten, postbodes, cafébazen, poetsvrouwen hebben hierin een rol te spelen die op dit moment nog te weinig wordt benut. In die zin kan proactief handelen een zorg worden van elke burger.

Dit is echter geen pleidooi voor ‘ontprofessionalisering’. De stakeholders die pleiten voor het benutten

Kwalitatieve hulp- en dienstverlening: Beerse

In Beerse wil men op basis van deze zeven B's een armoedetoets invoeren. De bedoeling is om aan de hand van een checklist na te gaan of het dienstverleningsproces voldoet aan deze kwaliteitscriteria. Deze armoedetoets zal starten als een pilootproject binnen het OCMW om nadien op structurele basis ingevoerd te worden in de organisatie.

van deze kracht van de burger waarschuwen tegelijkertijd voor het afschuiven van de verantwoordelijkheid van de welvaartsstaat op de individuele burgers. Eerder benadrukten we reeds de gevaren van een ‘participatiesamenleving’ die teveel verantwoordelijkheid aan vrijwilligers en de zorgende burger wil overdragen. Niet alle burgers kunnen immers terugvallen op een sterk informeel netwerk achter hen en gezien de toenemende tewerkstelling krimpt ook het potentieel aan informele zorgverstrekkers. Er is en blijft dan ook nood aan een sterk en kwalitatief professioneel netwerk van hulp- en dienstverleners. De uitbouw van een professioneel en een informeel netwerk is een én-én-verhaal waarin beide elkaar aanvullen en wederzijds versterken maar waarbij de verantwoordelijkheid in het professionele circuit dient te blijven. Vrijwilligersorganisaties en burgers kunnen wel een belangrijke aanvullende rol en meerwaarde hebben doordat zij van heel nabij in relatie staan tot de persoon en het aanwezig zijn in deze relatie en toegewijd zijn op de ander kan daarin een belangrijke ondersteuning bieden. Het belang van deze nabije aanwezigheid vinden we ook in de presentietheorie (Baart, 2004):

“Presentiebeoefening heeft, anders gezegd, intens deel aan alledaagsheid en speelt zich daar vrijwel volledig in af. Natuurlijk betekent dat, zoals de vele tientallen praktijkvoorbeelden in ‘Een theorie van de presentie’ illustreren, dat de presentiebeoefenaar heel gewone dingen doet, van koffie leuten tot mee-eten, van knikkeren en voetballen tot samen een potje janken om wat niet lukken wil, van meegaan naar de Sociale Dienst tot jarenlang trouw elke dinsdag even langskomen. Daarin - in die concreetheid, in die gewone dingen - zit het, daarin moet het gebeuren en daarin gebeurt het ook: verbondenheid, het onopgeefbare trefwoord van menselijkheid.” (Baart, n.d., p. 5)

Deze informele ontmoetingen kunnen gestimuleerd worden binnen laagdrempelige basisvoorzieningen (bv. buurthuizen, dorpsrestaurants, inloopcentra,...) waar mensen elkaar ontmoeten, hun netwerk kunnen uitbreiden en bruggen kunnen geslagen worden tussen het professionele en informele netwerk.

1.10 Voorzien van geïntegreerde basisvoorzieningen

Samenlevingsopbouw (2011) omschrijft een geïntegreerde basisvoorziening als een samenwerkingsverband tussen verschillende basiswerkingen. Dit samenwerkingsverband realiseert een samenhangend en toegankelijk basisaanbod en is gericht op de participatie en integratie van maatschappelijk kwetsbare groepen. Het bestaat met andere woorden uit een samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven. Diverse maatschappelijke kwetsbare groepen worden er aangesproken en kunnen er op informele wijze samenkomen in een ondersteunende omgeving. De basiswerking speelt in op de directe noden en behoeften van deze doelgroepen.

De basisschakelmethodiek biedt een kader om deze geïntegreerde basisvoorziening concreet vorm te geven. De basisschakelmethodiek (Baert & Droogmans, 2010) werd ontwikkeld om werkingen en organisaties een kader en kapstokken aan te reiken om te werken rond kansarmoedebestrijding. Men vertrekt daarbij vanuit de visie op armoede als een kluwen van moeilijkheden op diverse levensdomeinen waardoor mensen vaak het gevoel hebben geen greep meer te hebben op hun leven en geen aansluiting te vinden bij anderen en de samenleving. Mensen die in armoede en een toestand van maatschappelijke achterstelling leven, missen verbinding op diverse vlakken: verbinding met zichzelf, met anderen, met de maatschappij en met de toekomst. Vanuit deze visie stelt de basisschakelmethodiek een dubbele doelstelling voorop in het werken met mensen in kansarmoede:

- ‘Werken aan de *basis* met maatschappelijk kwetsbare mensen om hen te versterken en van daaruit (bind)kracht te ontwikkelen.’ Deze eerste doelstelling maakt duidelijk dat de basisschakelmethodiek nauw verbonden is met de visie en de tien krachtlijnen van Bind-Kracht (Driessens & Van Regenmortel, 2006).
- ‘*Schakelen* van maatschappelijk kwetsbare personen naar diverse bestaanskringen op micro-, meso- en macroniveau, of met andere woorden naar het samenlevingsnet.’

In de *basiswerking* wil men een laagdrempelig aanbod voor mensen in armoede voorzien waarbij wordt ingespeeld op hun basisbehoeften (bv. Een ontmoetingsruimte met koffie, warme maaltijden, toegang tot internet, ...). Dit basisaanbod is geen oplossing voor het armoedeprobleem maar vormt een laagdrempelige insteek om mensen in armoede actief te betrekken in de werking. Men werkt daarbij met en op maat van de deelnemers.

Voortbouwend op deze basiswerking vertaalt de tweede doelstelling zich in het werken aan verbindingen, of met andere woorden het *schakelen*, op drie niveaus. Op *microniveau* dient de betrokkene terug aansluiting te vinden met zichzelf en met anderen. Hij moet het gevoel krijgen

opnieuw 'iemand' te zijn en in relatie te kunnen treden met anderen via het uitbreiden van het sociaal netwerk. Op *mesoniveau* wil de organisatie die de basisschakelmethodek in de praktijk brengt als draaischijf fungeren tussen mensen in armoede en het netwerk van diensten en voorzieningen. Op *macroniveau* overstijgt men de individuele problematiek van de deelnemers en tracht men voor de groep van mensen die in armoede leven de toegang tot maatschappelijke instituties te bevorderen en voor deze mensen een gelijkwaardige 'plek' op te eisen in de samenleving.

De eigenheid van de basisschakelmethodek bestaat niet enkel uit deze twee doelstellingen, maar wordt ook gekenmerkt door een geïntegreerde werking waarbij men zowel *multifunctioneel* als multi-aspectueel werkt. De basisschakelmethodek stelt vijf functies voorop die geïntegreerd moeten zijn in de basiswerking: ontmoeting, vrije tijd maken, vorming, nuldelijnshulpverlening en belangenbehartiging. Vanuit een holistische benadering van de armoedesituatie benadrukt men tevens het belang om deze functies in te zetten op verschillende levensdomeinen (*multi-aspectueel*): werk, gezin, gezondheid, wonen, cultuur en vrije tijd, maatschappelijke dienstverlening, onderwijs, inkomen, ...

Het belang van dergelijke geïntegreerde basisvoorzieningen werd in dit onderzoek ook benadrukt door de bevroegde actoren. Deze kunnen verschillende verschijningsvormen aannemen om de doelstellingen en functies van de basisschakelmethodek in de praktijk te brengen: buurthuizen, dorpshuizen, verenigingen waar armen het woord nemen, sociale restaurants en/of sociale kruideniers, inloopcentra, wijkgezondheidscentra,... De vraag werd wel geopperd op welke schaal deze voorzieningen aanwezig moeten zijn. Het draagvlak in sommige gemeenten kan te klein zijn waardoor intergemeentelijke initiatieven aangewezen kunnen zijn (zie ook 1.2).

1.11 Outreachend handelen

Het werken aan een toegankelijke en kwalitatieve hulp- en dienstverlening is een belangrijk onderdeel van proactieve dienstverlening. Er zijn in onze samenleving echter ook groepen aanwezig die beperkt of niet beroep kunnen doen op maatschappelijke dienstverlening. Er dient dan ook blijvend aandacht uit te gaan naar de meest kwetsbare risicogroepen op onderbescherming zoals dak- en thuislozen, mensen zonder papieren,... Proactief handelen kan zich dan ook niet beperken tot doelgroepen die reeds door verenigingen of organisaties bereikt worden maar zal net proactief op zoek moeten gaan naar deze meest kwetsbaren in de samenleving die vaak zelf hun weg naar de hulpverlening niet vinden. Meermaals werd in dit onderzoek dan ook de centrale plaats benadrukt die outreachend werken moet innemen binnen een lokaal proactief kader.

Toch zijn er in de praktijk een aantal knelpunten die organisaties soms weerhouden om hierop in te zetten:

- Outreachend handelen betekent vaak een omslag in het denken en handelen voor organisaties die hiermee aan de slag willen gaan. Mensen zijn vaak echter terughoudend tegenover verandering.
- Outreachend handelen vraagt een andere manier van werken waarbij maatschappelijk werkers de veilige organisatiecontext verlaten en zelf de baan op gaan om mensen in onderbescherming te bereiken. De outreachend werker stelt zich hierbij kwetsbaarder op. Niet iedereen zal zich comfortabel voelen om deze nieuwe taakinfilling op zich te nemen.
- Outreachend werken gaat trager dan werken binnen de organisatie. Het vraagt tijd om nieuwe mensen te leren kennen. Men moet de eigen structuur durven loslaten en zich verplaatsen in de leefwereld van de doelgroep die vaak een stuk chaotischer is dan de organisatiecontext.
- De outreachend werker staat dicht bij de doelgroep waardoor hij gemakkelijker kritiek op de werking zal te horen krijgen. Binnen de organisatie moet de openheid en de ruimte er zijn om deze kritische punten te bespreken.
- Outreachend werken moet ingezet worden om niet-bereikte doelgroepen op te sporen. Gevaar is echter dat diensten of collega's net hun moeilijkste doelgroep doorverwijzen naar de outreachend werker vanwege diens expertise en nabije positie met de doelgroep. Hiermee gaat outreachend werken echter voorbij aan de uiteindelijke doelstelling van deze methodiek.

Omwille van deze knelpunten is het belangrijk dat er binnen de organisatie, of binnen een breder netwerk van organisaties, gedragenheid is om met outreachend werken aan de slag te gaan. Daarbij dient duidelijk te zijn dat het implementeren van deze visie implicaties zal hebben voor de organisatie van het werk. De outreachend werker mag immers niet geïsoleerd binnen de organisatie werken maar moet wezenlijk deel uit maken van de organisatie. Gezien de meer kwetsbare positie die de outreachend werker inneemt zal er ook voldoende ondersteuning moeten geboden worden.

Hoofdstuk 5

Aanzet tot een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming

Op basis van een kritische analyse van het huidige sociale investeringsparadigma (zie Hoofdstuk 11.1) is het duidelijk dat het eenzijdig benadrukken hiervan de meest kwetsbaren in onze samenleving nog meer dreigt te verdrukken. Er wordt gepleit voor meer sociale bescherming.

In dit onderzoek volgden we het project Lokaal Proactief Kader op waarin 19 pilotgemeenten via proactieve dienstverlening willen stimuleren dat mensen hun sociale grondrechten realiseren. Bij wijze van conclusie stellen we in dit hoofdstuk de aanzet tot een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen voor. We baseren ons hiervoor op de inzichten uit vorige onderzoeken rond dit thema (zie Hoofdstuk 1), de aanknopingspunten in de huidige beleidsvoering (zie Hoofdstuk 11.1) en de resultaten van dit onderzoek (zie Hoofdstuk 4). Het **uitgangspunt** van dit kader kan als volgt worden geformuleerd.

De kern van het kader voor lokaal proactief handelen is een samenhangend geheel van maatregelen dat de bestrijding van onderbescherming op lokaal vlak middels proactief handelen stimuleert, structureel verankert en ondersteunt.

In de lijn van zowel de huidige Vlaamse beleidsvoering als van de opzet van het lopende pilotprojectproject vertrekt dit kader van de maximale omschrijving van **onderbescherming**.

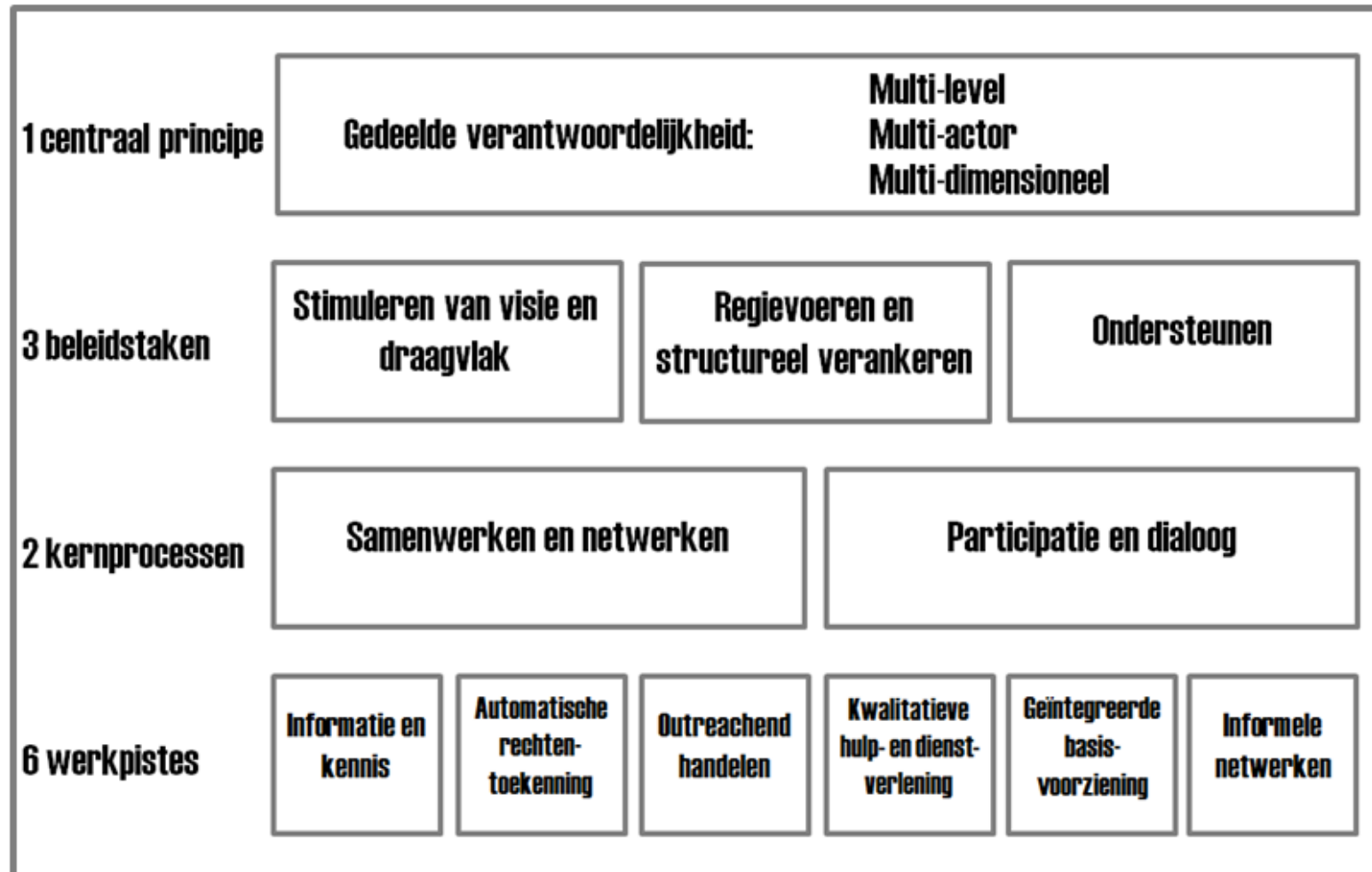
Onderbescherming is iedere situatie waarin diegenen zich bevinden die niet al hun sociale grondrechten realiseren.

Voor de omschrijving van **proactief handelen** doen we een beroep op de empirisch vastgestelde zeven werkpistes die tevens terug te vinden zijn in de vier voorgestelde werksporen van het lopende pilotprojectproject.

Proactief handelen omvat zeven werkpistes:

1. Informatie over en kennis van rechten en diensten.
2. Automatische rechtentoekenning.
3. 'outreaching' werken. Het gaat hier om het actief opsporen en benaderen/informereren van gerechtigden, ook door:
4. Samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid. Tal van intermediaire organisaties hebben, zowel op lokaal als bovenlokaal vlak, een medeverantwoordelijkheid in het mee-opsporen, -benaderen en/of -zorgen ten aanzien van onderbeschermden. Het opnemen van deze medeverantwoordelijkheid kan gestalte krijgen in netwerken en samenwerkingsverbanden, waarin ook een rol is weggelegd voor minder voor de hand liggende partners (zoals bijvoorbeeld vrederechters, deurwaarders of kraamzorg).
5. Kwaliteitsverbetering in organisaties. Deze is dan gericht op toegang, onthaal, rechtendetectie, rechten realiseren en nazorg.
6. De uitbouw van geïntegreerde basisvoorzieningen. Een geïntegreerde basisvoorziening is een samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven voor diverse maatschappelijk kwetsbare groepen die er op een informele manier kunnen samenkomen in een ondersteunende omgeving.
7. Beleidsparticipatie van de doelgroep. Een permanente dialoog tussen de betrokken doelgroepen, de organisaties en het beleid is essentieel voor het welslagen van een proactief sociaal beleid.

Op basis van deze uitgangspunten stellen we het geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen visueel voor in figuur 3.



Figuur 3 Kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming

Dit geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen is opgebouwd aan de hand van verschillende niveaus: van één centraal principe (bovenaan) over drie beleidstaken en twee kernprocessen tot zes mogelijke werkpostes (onderaan). Deze werkpostes zijn gebaseerd op de zeven werksporen die op basis van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' werden geformuleerd (zie Hoofdstuk 1). Twee van deze postes, namelijk 'samenwerking en netwerking' en 'participatie' hebben we in dit model op een hoger niveau geplaatst om aan te geven dat het gehele proces naar meer proactieve dienstverlening moet doordringen zijn van deze principes. De overige werkpostes werden behouden en aangevuld met de 'uitbouw van informele netwerken'. Tijdens het onderzoeksproces benadrukten verschillende stakeholders dat proactieve dienstverlening zich niet mag beperken tot professionele hulpverlening maar dat het professionele en informele netwerk rondom mensen elkaar dienen te versterken. Het informele netwerk zal dan ook één van de actoren zijn die betrokken dient te worden in de kernprincipes van 'samenwerking en netwerking' en 'participatie en dialoog'.

De verschillende niveaus en elementen vormen samen één geheel, namelijk een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen. De kernelementen zijn daarin onlosmakelijk met elkaar verbonden en proactieve dienstverlening vereist een gecombineerde aanpak op elk van deze sporen. Outreachend handelen kan bijvoorbeeld zowel vanuit een proactieve visie als vanuit een bestrijding van bv. fraude of overlast ingezet worden. Wil outreachend handelen een meerwaarde bieden in de bestrijding van onderbescherming dan zal deze methodiek moeten gekaderd worden binnen een visie van proactief handelen. Daarnaast zal inzetten op netwerking en de uitbouw van informele netwerken ook enkel vruchten afwerpen als één van de partners de regie hierover bewaakt. Deze onderlinge verwevenheid van de pijlers geeft ook aan dat evolueren naar een proactieve dienstverlening geen lineair proces is. Het parcours dat tussen deze pijlers afgelegd wordt is uniek voor iedere lokale context waarbij elke pijler de start van het traject kan zijn. Er kan gestart worden met het gezamenlijk uitwerken van een visie op armoedebestrijding en proactieve dienstverlening (top-down) met daaraan de uitwerking van acties gekoppeld of men kan een basisvoorziening opstarten en vanuit deze ervaring visie ontwikkelen (bottom-up). Idealiter wordt er tegelijkertijd op verschillende niveaus en pijlers gewerkt zodat de verschillende sporen elkaar kunnen versterken, al zal doorheen het proces de klemtoon op het ene of andere niveau verschillen.

De verschillende elementen uit het kader werden op basis van de ervaringen in het project reeds in het vorige hoofdstuk besproken. In wat volgt zullen we de verschillende niveaus en elementen uit het kader kort toelichten en aanbevelingen formuleren om op verschillende beleidsniveaus in te zetten op proactief handelen.

1.1 Gedeelde verantwoordelijkheid als het centrale principe

Centraal in dit kader staat het principe van gedeelde verantwoordelijkheid. Deze gedeelde verantwoordelijkheid heeft zowel betrekking op een *multi-level*, een *multi-actor*, als een *multi-dimensionele* benadering.

In hoofdstuk 4 benadrukten we reeds dat een kader voor proactief handelen zich in een beleidscontext situeert die gekenmerkt wordt door een 'multi-level governance' principe (Verschraegen, 2010:73) waarbij verschillende instanties op meerdere beleidsniveaus hierin een rol spelen. Daarbij moet ruimer gekeken worden dan het klassieke welzijnslandschap (OCMW, CAW, Samenlevingsopbouw,...) naar zowel harde als zachte, zowel formele als informele en zowel residentiële als ambulante sectoren. Verschillende organisaties zullen hierbij betrokken moeten worden met daarin ook aandacht voor

misschien in eerste instantie niet-evidente partners. Zonder exhaustief te zijn, valt hier te denken aan bijvoorbeeld politie, huurdersbonden, justitie, vakbonden, (geestelijke) gezondheidszorg, VDAB, energieleveranciers, thuiszorg, Federaties van etnische minderheden... Naast stakeholders op beleids- en organisatieniveaus kunnen ook individuele actoren een rol opnemen (postbodes, cafébazen, poetsvrouwen, vrijwilligers,...). De rol van dergelijke actoren uit het informele netwerk van mensen als brugfiguur wordt momenteel nog onderschat en onderbenut. Proactief handelen zou de zorg van elke burger moeten zijn. Dit is echter geen pleidooi voor ontprofessionalisering. De uitbouw van een professioneel en een informeel netwerk is een én-én-verhaal waarin beide elkaar aanvullen en wederzijds versterken maar waarbij de verantwoordelijkheid in het professionele circuit dient te blijven. Vrijwilligersorganisaties en burgers kunnen wel een belangrijke aanvullende rol en meerwaarde hebben doordat zij van heel nabij in relatie staan tot de persoon maar de verantwoordelijkheid kan en mag niet op hen worden afgeschoven.

Gedeelde verantwoordelijkheid: multi-level en multi-actor benadering

- *Federaal en Vlaams beleidsniveau*
- *Regionale context:* regionale beleidsorganen en organisaties met een regionaal werkingsgebied (bv. provincie, intercommunales, CAW, Welzijnszorg, Samenlevingsopbouw,...)
- *Bredere lokale context:* lokale beleidsorganen en organisaties met hun lokale werking
- *Bredere organisatiecontext:* beleids- en ondersteuningsstructuren waarvan organisaties deel uitmaken (bv. regionale verbonden, koepels,...)
- *Lokale organisatie:* betrokkenheid van de gehele organisatie, van individuele medewerkers tot beleidsniveau
- *Individuele actoren:* postbodes, burens, cafébazen, vrijwilligers,...

Samenhangend met deze gedeelde verantwoordelijkheid van diverse actoren op diverse niveaus zal proactieve dienstverlening ook steeds een *multi-dimensionele* benadering vereisen. Om een menswaardig leven te leiden heeft elke burger immers recht op: arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu en culturele en maatschappelijke ontplooiing (zie Hoofdstuk 1) Deze verschillende levensdomeinen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden waardoor een integrale en inclusieve aanpak op deze domeinen noodzakelijk zal zijn opdat mensen in onderbescherming al deze sociale grondrechten uitputten. Het uitbouwen van een sterk netwerk en samenwerking in de lokale context met diverse organisaties en sleutelfiguren zal cruciaal zijn om mensen in onderbescherming op het spoor te komen, te bereiken en mogelijk door te verwijzen. Één van de knelpunten die in dit verband echter door verschillende stakeholders werd aangehaald, is dat het welzijnslandschap sterk gefragmenteerd is. Ontschotting zowel tussen als binnen organisaties zal cruciaal zijn om deze integrale aanpak te realiseren. Men zal zowel over de grenzen van de organisatie als van de gemeente heen moeten kijken om de handen in elkaar te slaan in de gezamenlijke strijd tegen onderbescherming. Ook op beleidsniveau zullen er kruispunten en rotondes moeten worden ingebouwd om een integraal beleid over verschillende sectoren en bevoegdheidsgebieden in goede banen te leiden.

1.2 Drie taken van proactieve beleidsvoering

Het volgende niveau in het kader voor lokaal proactief handelen bevat drie taken die centraal moeten staan in de beleidsvoering. Verschillende beleidsniveaus (federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal) hebben hierin een rol te spelen (cf. gedeelde verantwoordelijkheidsprincipe).

1.2.1 Stimuleren van visie en draagvlak

In eerste instantie moet er gewerkt worden aan het uitdragen van de visie van proactief handelen en het creëren van een draagvlak hierrond. Proactief handelen dient daarbij idealiter als een horizontaal thema doorheen verschillende beleidsdomeinen en sectoren te lopen. Het mag geen afzonderlijke doelstelling of een losstaand werkingsgebied zijn maar dient als een brede visie de hele organisatie en het hele beleid te overkoepelen.

Om deze visieontwikkeling op lokaal niveau te ondersteunen is het aangewezen dat de Vlaamse overheid een gedeelde visie op armoedebestrijding en proactieve dienstverlening uitwerkt. Deze visie omschrijft en beargumenteert duidelijk de meerwaarde van proactieve dienstverlening en kan op die manier een gemeenschappelijk kader bieden voor organisaties en andere beleidsniveaus (bv. ook provinciaal). Deze visieomschrijving sensibiliseert andere partners over het belang dat hieraan geschonken wordt en biedt hen tevens handvatten om hun verhaal te kaderen binnen een ruimer geheel. Belangrijk is dat deze visie de basisprincipes vastlegt zodat er voldoende ruimte blijft voor de andere actoren om dit perspectief te vertalen binnen de eigen context. Dit creëert bij de verschillende partners een gevoel van *'ownership'* of het zich mede-eigenaar voelen van deze visie, wat bepalend zal zijn om deze visie werkelijk te laten inbedden in de praktijk. Daarnaast mag deze visie geen vrijblijvend document blijven, maar dient deze structureel verankerd en vertaald te worden binnen de doelstellingen en meerjarenplanning van organisaties en besturen op de verschillende beleidsniveaus, waarbij men ruimer dient te kijken dan het klassieke welzijnslandschap (OCMW, CAW, Samenlevingsopbouw,...) en ook provinciale en lokale overheden, Kind en Gezin, mutualiteiten, vakbonden, VDAB, sociale huisvestingsmaatschappij, CGG, Federaties van etnisch-culturele minderheden enz. dient te betrekken. Door op bovenlokaal niveau dit thema op de agenda te plaatsen kan deze aandacht ook doorsijpelen naar het lokale niveau.

Het objectiveren van het probleem aan de hand van cijfermateriaal om de grootte van het probleem aan te tonen kan lokale trekkers eveneens helpen om een draagvlak te creëren. Cijfers werken confronterend zowel voor professionelen, beleidsmakers als burgers en wijst mensen op hun verantwoordelijkheden. Organisaties en gemeenten hebben niet altijd de tijd en kennis om hier geschikt datamateriaal voor te vinden. Koepelorganisaties en bovenlokale organen (Kind en Gezin, mutualiteiten, vakbonden, VVSG,...) dienen cijfers ter beschikking te stellen om het probleem van onderbescherming voor hun doelgroep te objectiveren.

1.2.2 Regievoeren en structureel verankeren

Wanneer verschillende actoren een rol dienen op te nemen in de bestrijding van onderbescherming (zie 1.1) roept dit ook de nood op aan coördinatie en regievoering om dit samenwerkingsverband in goede banen te leiden. Verschillende stakeholders in dit onderzoek pleitten voor een sterke lokale regie. Dit niveau staat immers het dichtst bij de doelgroep en kan hierdoor het best op diens noden inspelen. Verschillende stemmen hebben gesuggereerd dat het OCMW de regierol zou moeten opnemen aangezien zij centrale actor zijn op het vlak van welzijn en zij als enige partner in iedere gemeente aanwezig zijn. Ook het middenveld (Ieders stem telt, 2013) pleit voor een decretale opdracht en middelen voor het OCMW om proactief te handelen. De schaalgrootte van andere organisaties (bv. CAW) wordt als knelpunt ervaren om werkelijk op lokaal niveau te kunnen ingrijpen. Op basis hiervan lijkt OCMW ons de aangewezen partner om zowel de regie als een actor rol in dit verhaal op zich te nemen. Onmiddellijk brengen we hierbij in herinnering dat het centrale kernproces in dit model de dialoog in de lokale context is en dat deze aanbeveling niet als rigide keurslijf wordt opgelegd. Binnen de dynamiek van de lokale situatie zal in overleg met de relevante stakeholders moeten bepaald worden wie welke rol op zich kan nemen. OCMW kan de opdracht krijgen om dit proces naar proactieve dienstverlening te initiëren en hiertoe een lokaal forum op te richten waarin relevante partners betrokken worden. Deze stuurgroep kan nadien de eigen rolverdeling en afspraken bepalen. Niet elke lokale organisatie moet op de zes werkpistes van proactief handelen inzetten maar deze moeten wel gewaarborgd worden binnen een gecoördineerd samenwerkingsverband van verschillende stakeholders op het lokale terrein.

Proactief handelen mag ook niet beperkt worden tot projectwerking maar zou verankerd moeten zijn binnen de reguliere werking van de hulp- en dienstverlening. Het risico van projectwerking is immers steeds dat de acties doodbloeden bij afloop van het project. Wil men op lange termijn evolueren naar proactieve dienstverlening dan zal deze visie structureel moeten verankerd worden wet- en regelgeving en meerjarenplannen, zowel op bovenlokaal als op lokaal niveau.

1.2.3 Ondersteunen

Wanneer verwacht wordt dat organisaties de visie van proactief handelen uitbouwen en verankeren binnen hun werking op lange termijn dan is het ook belangrijk om hen hier voldoende ruimte, middelen en praktische ondersteuning voor aan te reiken. Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen.

Eenzijds pleiten we voor het ontwikkelen van een kennisplatform om gemeenten en organisaties *inhoudelijke kennis en handvatten* te bieden omtrent instrumenten en denk- en handelingskaders inzake proactieve dienstverlening. Bestaande instrumenten (Rechtencirkel, Rechtenverkenners, Interbestuurlijke productencatalogus,...) zouden verder geoptimaliseerd en verspreid moeten worden. In dit platform kan ook de expertise uit de vorige pilotprojecten beschikbaar gesteld worden voor startende gemeenten. Het verspreiden van succesverhalen werkt enerzijds motiverend voor gemeenten die aan de slag willen gaan terwijl het toelichten van mogelijke knelpunten verhelderend werkt om problemen in het doorlopen proces het hoofd te bieden. Als blijvende input voor dit kennisplatform is het aangewezen om een aantal lokale pilotgemeenten in onderzoek verder op te volgen aan de hand van intensieve casestudies.

Daarnaast dient er ook een *intervisieforum* te zijn voor gemeenten om uit te wisselen over de stand van zaken en concrete ervaringen in het proces dat zij doorlopen. Om werkbaar en informatief te zijn voor de gemeenten dient de schaalgrootte van een dergelijk forum beperkt te worden.

Evolueren naar een meer proactieve vorm van dienstverlening vraagt daarnaast van de verschillende betrokkenen vaak een andere manier van kijken naar hulpverlening en mensen in armoede dan voordien gangbaar was. Dergelijk veranderingsproces veronderstelt een openheid van organisaties om kritisch naar de eigen werking te kijken. Organisaties moeten zich opstellen als reflexieve omgevingen waarbij ze de eigen dienstverlening voortdurend in vraag stellen. Dit kan voor organisaties bedreigend zijn en weerstand oproepen bij het beleid en de medewerkers. Organisaties hebben hiertoe handvatten nodig om deze reflectie binnen de organisatie te stimuleren. Koepelorganisaties op een hoger niveau kunnen via *vorming en procesbegeleiding* hun lokale diensten en centra ondersteunen in dit proces van het herbekijken en mogelijks hertekenen van de organisatiestructuur. VVSG heeft hierin een rol te spelen naar lokale besturen en OCMW's. Wanneer OCMW's de regierol in dit verhaal krijgen toebedeeld, zal tevens ondersteuning nodig zijn in hoe deze rol op zich te nemen. Gelijkaardig kan het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk deze ondersteuningsrol vervullen naar CAW's.

Tot slot kan extra *financiële ondersteuning en personeelsinzet* de inbedding van proactieve dienstverlening in een stroomversnelling brengen. Alhoewel dit een sterke faciliterende factor is, is het geen noodzakelijke voorwaarde om met proactief handelen van start te gaan. Inzetten op visieontwikkeling en het stellen van andere prioriteiten binnen de reguliere werking zijn tevens belangrijke stappen in het evolueren naar proactieve dienstverlening.

1.3 Twee kernprocessen

De bovenvermelde drie taken moeten in de praktijk worden gebracht aan de hand van twee kernprocessen die in het hele proces centraal moeten staan.

1.3.1 Participatie en dialoog

Het in de praktijk brengen van een geïntegreerd kader voor lokaal proactief handelen zal steeds moeten gebeuren op basis van een permanente participatie en dialoog die ruimer gaat dan beleidsparticipatie van de doelgroep. Dialogische processen tussen doelgroep, praktijkorganisaties en beleid moeten de basis vormen om op lokaal niveau te evolueren naar meer proactieve dienstverlening. Het voorgestelde kader is dan ook geen strak keurslijf, maar biedt handvatten tot proactief handelen die in een open dialoog met verschillende actoren vertaald moeten worden naar de lokale context.

In deze dialogische vorm van beleidsvoering moeten alle relevante stakeholders betrokken worden, met bijzondere aandacht voor een volwaardige en gelijkwaardige participatie van de doelgroep en de zogenaamde 'silenced voices'. Doelgroeporganisaties (Welzijnsschakels, Verenigingen Waar Armen Het Woord Nemen, Verenigingen van etnisch-culturele minderheden,...) staan dicht bij de doelgroep en zijn een cruciale partner om de doelgroep te bereiken en hun participatie in het proces te garanderen. Zeker voor kleine verenigingen is het echter niet altijd evident om extra taken hierrond op te nemen. Er moeten dan ook voldoende ruimte, praktische steun en financiële middelen gegarandeerd worden voor laagdrempelige buurtwerking en verenigingen die de doelgroep organiseren.

1.3.2 Samenwerking en netwerking

Het bestrijden van onderbescherming is een gedeelde verantwoordelijkheid van verschillende actoren (zie 1.1). Proactieve dienstverlening vraagt dan ook om een breed netwerk van partnerorganisaties. Het OCMW als centrale actor binnen het welzijnslandschap en doelgroepverenigingen vanuit hun nabije positie bij de doelgroep zijn onmisbaar in dit verhaal. Een lokale stuurgroep rond proactieve dienstverlening zal dan ook zeker deze twee partners moeten bevatten. Dit netwerk dient aangevuld te worden met verschillende, ook niet-evidente partners buiten het klassieke welzijnslandschap. Zonder exhaustief te zijn valt hierbij te denken aan: Samenlevingsopbouw, CAW, Wijkgezondheidscentra, CGG, huisartsenkring, mutualiteiten, vakbonden, sociale huisvestingsmaatschappij, politie, Kind en Gezin, justitie, energieleveranciers, Federaties van zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden,... Ontschotting tussen en binnen organisaties, gemeentes en sectoren zal noodzakelijk zijn om uiteindelijk te komen tot een geïntegreerd en integraal beleid ten aanzien van personen in onderbescherming. Ook op beleidsniveau zullen hiertoe bruggen moeten geslagen worden.

In de Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeuren, 2009:24-29) werd deze samenwerking met relevante actoren reeds aangemoedigd in het kader van het streven naar een vlot toegankelijk eerstelijns welzijnswerk (zie hoofdstuk 2). Op basis van dit onderzoek pleiten we voor een verder stimuleren vanuit de overheid van netwerking en samenwerking, zowel intergemeentelijk als tussen verschillende partnerorganisaties. In een sterk netwerk kunnen organisaties immers elkaars aanbod aanvullen en versterken om een geïntegreerd en kwalitatief hulp- en dienstverleningsaanbod te voorzien voor de gebruiker. Van organisaties vraagt dit echter ook een extra inspanning om dit netwerk uit te bouwen en te onderhouden. Vanuit de overheid dienen hier ruimte, middelen en stimulansen voor te zijn zodat organisaties hierop kunnen inzetten en deze investeringen ook werkelijk kunnen renderen. Hiertoe kunnen bestaande middelen geheralloceerd worden voor het oprichten van samenwerkingsverbanden. Inspiratie hiertoe vinden we bijvoorbeeld terug in artikel 107 van de wet op de ziekenhuizen waarin wordt vastgelegd dat de geestelijke gezondheidszorg zal evolueren van een aanbodgestuurde en hoofdzakelijk residentiële zorg naar een vraaggestuurde meer gedifferentieerde zorg. De zorg zal meer georganiseerd worden in zorgcircuits en zorgnetwerken zodat zo dicht mogelijk kan aangesloten worden op de behoeften en zorgvragen van personen met psychische problemen. In deze zorgnetwerken werken verschillende zorgaanbieders samen om samenhangende zorgprogramma's voor doelgroepen uit te werken binnen een omschreven werkingsgebied. Om dergelijke inzet op meer netwerking en mobiele zorg mogelijk te maken worden bestaande middelen geheralloceerd. De middelen die ingezet worden voor bedgebonden zorg zullen aangewend worden om de zorg meer uit te bouwen in de natuurlijke woon- en leefcontext van personen. Hierdoor kunnen ziekenhuisbedden afgebouwd worden en in de plaats hiervan in samenwerking met andere partners binnen en buiten de geestelijke gezondheidszorg bijvoorbeeld crisisinterventieteams opgericht worden. Een dergelijke aanpak toont dat door het stellen van duidelijke prioriteiten in het beleid bestaande middelen anders kunnen worden aangewend om een nieuwe aanpak in de praktijk te brengen. Een gedeelde visie op verschillende beleidsniveaus zal hiertoe noodzakelijk zijn. In deze zin pleiten we ook voor proactieve dienstverlening als een beleidsprioriteit waarin middelen meer worden aangewend om te investeren in samenwerking en netwerking. Voor organisaties moet deze positieve financiële bonus ervoor zorgen dat investeren in samenwerking en netwerking de investering waard is.

1.4 Zes werkpistes

Onderaan in dit geïntegreerd kader staan zes werkpistes die in de praktijk kunnen worden ingezet om proactief handelen op lokaal niveau vorm te geven. Deze werkpistes zijn oorspronkelijk gebaseerd op de zeven werksporen van het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' die we op basis van dit onderzoek hebben herschikt en aangevuld. Voor een uitgebreidere beschrijving van deze zes werkpistes met een aantal methodische aandachtspunten verwijzen we naar het vorige hoofdstuk. Hieronder hernemen we kort deze zes pistes en formuleren daarbij enkele aanbevelingen per pijler.

1.4.1 Verruimen van informatie en kennis

Een belangrijk onderdeel van proactief handelen blijft het proactief informeren van burgers omtrent hun sociale grondrechten en het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening waar ze terecht kunnen. In de Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Vandeurzen, 2009) was het nemen van initiatieven zodat Vlamingen hun sociale rechten vollediger en beter kennen, reeds één van de beoogde doelstellingen in het kader van meer sociale bescherming (zie hoofdstuk 2). Het ondersteunen en verder uitbouwen van de Rechtenverkenner en de recent gelanceerde Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus vormden daartoe de twee voornaamste initiatieven. De Rechtenverkenner bundelt de sociale voordelen en tegemoetkomingen van de verschillende overheden in één portaalsite. Hierdoor is het zowel voor burgers als voor maatschappelijk werkers een nuttige tool om na te gaan of mensen hun rechten volledig uitputten. In de praktijk wordt dit instrument echter nog te weinig gebruikt omdat men er niet mee bekend is of het instrument niet gebruiksvriendelijk genoeg vindt. We pleiten dan ook, net zoals in het vorige rapport rond automatische rechtentoekenning (Eeman & Van Regenmortel, 2013), voor een optimalisering en een betere bekendheid en benutting van de Rechtenverkenner. Samenlevingsopbouw Gent heeft in het project Tuppercare een aantal knelpunten van de Rechtenverkenner gebundeld en bezorgd aan de afdeling Welzijn en Samenleving van de Vlaamse Overheid. Deze signalen en aanbevelingen zouden moeten worden aangewend om de Rechtenverkenner verder te optimaliseren. Het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Overheid is bij decreet verantwoordelijk voor het onderhouden van de Rechtenverkenner en dient de nodige middelen te krijgen om deze taak op te nemen. Sensibilisering en vorming omtrent het gebruik van de Rechtenverkenner, maar ook van andere instrumenten (IPDC, rechtencirkel,...) kan een betere en correctere benutting ervan op het lokale terrein stimuleren.

1.4.2 Toepassen van automatische rechtentoekenning

Als meest verstrekkende vorm van proactief handelen blijft automatische rechtentoekenning een cruciaal onderdeel in de strijd tegen onderbescherming. Voor een uitgebreidere toelichting van dit principe verwijzen we naar het recent verschenen rapport *"Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen"* (Eeman & Van Regenmortel, 2013). De tien conclusies en aanbevelingen werden ook kort toegelicht in Hoofdstuk 1.

1.4.3 Optimaliseren van de kwaliteit van hulp- en dienstverlening

Om de kwaliteit van de dienstverlening en de mate van proactief handelen daarbinnen in kaart te brengen, zou het gebruik van de Rechtencirkel (Sannen et al., 2007) verder kunnen gestimuleerd worden. Op basis van dit instrument kunnen sterktes en zwaktes in het aanbod zichtbaar worden en kunnen hier verbeteracties aan gekoppeld worden. In de praktijk blijkt het voor organisaties niet altijd evident om met dit instrument aan de slag te gaan. Werken aan een verdere verspreiding van dit instrument en het voorzien van vorming rond het gebruik ervan is aangewezen.

Daarnaast pleiten we voor een houdbare werkdruk voor maatschappelijk werkers binnen organisaties. Een te hoge dossierlast verhindert hen om in te zetten op proactieve en kwalitatieve dienstverlening.

1.4.4 Voorzien van geïntegreerde basisvoorzieningen

Het blijft cruciaal om in te zetten op buurtwerking en laagdrempelige initiatieven waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, hun informele netwerk kunnen versterken en indien nodig in contact kunnen komen met het professionele zorgnetwerk. De overheid zou hiertoe de uitbouw van laagdrempelige, geïntegreerde basisvoorzieningen moeten stimuleren. De concrete uitwerking en rolverdeling hierin wordt in de lokale context bekeken. Bij de uitbouw van dergelijke voorzieningen dient ook voldoende aandacht te zijn voor kleinere dorpen, wijken en plattelandsomstreken waar mensen in onderbescherming vaak verscholen blijven en die niet altijd de mogelijkheid hebben om zich ver te verplaatsen.

1.4.5 Inzetten op outreachend handelen

Outreachend handelen is noodzakelijk om op zoek te gaan naar de meest kwetsbare groepen in de samenleving die op dit moment nog niet bereikt worden. Deze methodiek dient dan ook verder gestimuleerd en verspreid te worden binnen organisaties of netwerken van organisaties. Hiermee aan de slag gaan betekent vaak echter een omslag in denken en handelen voor organisaties die hiermee aan de slag willen gaan. Een ondoordacht invoeren ervan kan eerder negatieve effecten teweegbrengen. Organisaties dienen dan ook voldoende ondersteund te worden in deze overgangsfase. De overheid investeert hiertoe verder in Reach Out! als expertisecentrum om vormingen aan te bieden hieromtrent en organisaties te begeleiden naar meer outreachend handelen.

1.4.6 Uitbouw van informele netwerken

Proactieve dienstverlening mag zich niet beperken tot professionele hulpverlening. Naast een toegankelijke en kwalitatieve hulp- en dienstverlening is er ook nood aan het uitbouwen en versterken van informele netwerken rondom mensen die de brug naar andere (professionele) organisaties kunnen slaan. Dit is echter geen pleidooi voor 'ontprofessionalisering'. De uitbouw van een professioneel en een informeel netwerk is een én-én-verhaal waarin beide elkaar aanvullen en wederzijds versterken, maar waarbij de verantwoordelijkheid in het professionele circuit dient te blijven.

Deze informele ontmoetingen tussen cliënten, vrijwilligers en professionals kunnen gestimuleerd worden binnen basisvoorzieningen (bv. buurthuizen, dorpsrestaurants, inloopcentra,...). Het blijft dan ook cruciaal om in te zetten op deze laagdrempelige voorzieningen.

Hoofdstuk 6

Nabeschuwing

Zoals de titel aangeeft, stelden we in dit rapport een aanzet tot een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming voor. In dit kader hebben we de werksporen van proactief handelen verder uitgebreid en onderliggende processen en principes benoemd die deze werkpistes onderbouwen. Het kader vormt dan ook één geïntegreerd geheel waarin de verschillende kernelementen onlosmakelijk met elkaar verboden zijn. Proactief handelen kan zich niet beperken tot één niveau of één element uit het kader, maar zal een gecombineerde aanpak op deze verschillende sporen moeten bevatten om een kwaliteitsvolle proactieve dienstverlening te garanderen. Dit zal de gezamenlijke inzet van diverse actoren binnen verschillende beleidsniveaus en –sectoren vereisen.

Het evolueren naar meer proactieve dienstverlening zal van de verschillende betrokkenen een andere manier van kijken naar hulpverlening en mensen in armoede vragen dan voordien gangbaar was. Er is voldoende openheid nodig om dergelijk veranderingsproces te bewerkstelligen. We hopen dan ook dat de wil zal aanwezig zijn om proactief handelen daadwerkelijk als een horizontale visie doorheen het ganse beleid van overheden en organisaties te verankeren. Proactief handelen mag daarbij geen dekmantel worden om ‘oude wijn in nieuwe vaten’ te verkopen, maar dient een effectieve omslag te betekenen naar een dienstverlening die zelf het initiatief neemt om de rechten van de burgers te realiseren en onderbescherming te bestrijden. Nauwe betrokkenheid en participatie van de doelgroep aan dit veranderingsproces is noodzakelijk om de kwaliteit ervan te garanderen.

Cruciaal zal daarbij zijn om voldoende aandacht te blijven hebben voor de meest kwetsbare groepen in onze samenleving, bijvoorbeeld dak- en thuislozen, mensen zonder papieren,... Proactief handelen kan zich niet beperken tot doelgroepen die reeds door verenigingen of organisaties bereikt worden, maar zal net proactief op zoek moeten gaan naar deze meest kwetsbaren in de samenleving die vaak zelf hun weg naar de hulpverlening niet vinden. Outreachend handelen in combinatie met het uitbouwen van een laagdrempelig dienstverleningsaanbod waarbij het professionele en informele netwerk rond mensen de handen in elkaar slaan zal hiertoe noodzakelijk zijn.

Met dit rapport hebben we een aantal cruciale elementen opgesomd die de kern moeten vormen van een kader voor lokaal proactief handelen. Op basis van dit onderzoek en het voorgestelde kader hebben we aanbevelingen voor het beleid geformuleerd en waar mogelijk aanzetten gegeven voor de methodische uitwerking van de verschillende pijlers. Gezien de wetenschappelijke ondersteuning slechts voorzien was tot december 2013 en dus niet het volledige project Lokaal Proactief Kader kon opvolgen, kon het methodische kader voor lokaal proactief handelen nog niet worden uitgewerkt in dit rapport. Sector Samenlevingsopbouw zal in 2014 het hier voorgestelde kader dan ook vertalen in een methodisch draaiboek voor gemeenten die aan de slag willen gaan met proactieve dienstverlening. We hopen dat beide documenten het draagvlak voor en de implementatie van kwalitatieve, proactieve dienstverlening mogen stimuleren ten einde een effectief antwoord te bieden in de strijd tegen onderbescherming.

Bibliografie

Baart A. (2004). *Een theorie van de presentie*, Lemma, Utrecht, 918 p.

Baart A. (n.d.), *Een introductie in de presentietheorie*. Geraadpleegd op <http://www.presentie.nl/wat-is-presentie/filosofie>.

Baert H. & Droogmans A. (2010). *Bind-Kracht door basisschakelmethodek. Een opstap in armoedebestrijding*, LannooCampus, Leuven, 184 p.

Blomme, M. (eindred.) (2012). *Onderbescherming en proactief handelen. Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*. Gent: Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.

Cantillon, B. (2014). Beyond Social Investment. Which Concepts and Values for Social Policy-Making in Europe? In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F., *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press.

Chastel, O. (2012). *Federaal actieplan administratieve vereenvoudiging 2012-2015*. Geraadpleegd op http://www.simplification.be/nl/webfm_send/112.

Commission of the European Communities (2008). *Biennial Report on social services of general interest*, Commission Staff Working Document COM(2008) 418 final, Brussel: Commission of the European Communities. Geraadpleegd op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2179:FIN:EN:PDF>.

De Block, M. (2012). *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Geraadpleegd op http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_nl.pdf.

De Boyser K. (2008). 'Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt', in J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierickx (red.), *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*, Acco, Leuven, pp. 75-88.

De Dijn, H. (2010). *Vermaatschappelijking van de zorg in welke maatschappij?* Lezing gehouden op de Academische Zitting n.a.v. 100 jaar Psychiatrisch Ziekenhuis Onze-Lieve-Vrouw, Brugge, 3 december 2010. Geraadpleegd op http://www.pzolv.be/upload/HDD-Vermaatschappel_vd_zorg%20_2_.pdf.

De Staatssecretaris voor Armoedebestrijding (2008). *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Geraadpleegd op http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf.

De Vries, S. (2012). *Eropaf... en dan? De rol van het Maatschappelijk Werk in het Nieuwe Welzijn*, Amsterdam: SWP.

Di Rupo, E. (2011). Regeerakkoord. Geraadpleegd op http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

D'Olieslager, (2009). *Voorstellingstekst Rechtenverkenner*, Vlaamse Overheid – Afdeling Welzijn en Samenleving. Geraadpleegd op <http://www.rechtenverkenner.be/Pages/VoorpaginaSubpages/Documentatiemateriaal.aspx>

Driessens K. & T. Van Regenmortel (2006). *BIND-KRACHT in armoede. Leefwereld en hulpverlening*, Leuven: Uitgeverij LannooCampus.

Eeman, L. & Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*, VLAS-Studies 4, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

European Commission (2013a). *Speech: The Social Investment Package – focussing on growth and social cohesion* - SPEECH/13/141 20/02/2013. Geraadpleegd op http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-141_en.htm.

European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG (2008). *Long-term care in the European Union*, Brussel: Europese Commissie.

EU, z.d., Active inclusion of people excluded from the labour market. Commission Recommendation 2008/867/EC of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market [Official Journal L 307 of 18.11.2008]. In: Summaries of EU legislation. Geraadpleegd op http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/em0009_en.htm.

European Commission (2013b). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Brussels: DG Empl.

EU Newsroom (2013). Commission proposes a Social investment Package for Growth and Cohesion. Geraadpleegd op <http://europa.eu/newsroom/calendar/event/424052/commission-proposes-a-social-investment-package-for-growth-and-cohesion>.

EU Employment, Social Affairs & Inclusion (z.d.), *Social Investment*. Geraadpleegd op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.

Federale regering (2013). Nationaal hervormingsprogramma 2013. Geraadpleegd op http://www.be2020.eu/uploaded/uploaded/201304301406100.NHP_2013_NL_25_april.pdf.

Frazer H. (2008). *Yes to an Active Inclusion based on rights! Promoting EAPN Principles on Active Inclusion*. Report of EAPN seminar on Active Inclusion held in Paris on 13 June 2008. Brussels: European Anti Poverty Network (EAPN).

Frazer, H. & Marlier, E. (2013). *Assesment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: a study of national policies*. Synthesis Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fuchs, M. (2009). *Social Assistance – No thanks? The non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Gijssels, C. (2002). Kritisch realisme en sociologisch onderzoek. *Tijdschrift voor Sociologie*, 23(1): 21-43.

Gijssels, C. (2006). *Kritisch realisme en sociologisch onderzoek*. Gent: Academia Press.

Groenez, S. & Nicaise, I. (2002). 'Sociale bijstand – zeef of vangnet'? Naar een pro-actief armoedebeleid, *De Gemeente*, 10 (oktober), p.47-51.

Groenez, S. & Nicaise, I. (2002). *Traps and springboards in European minimum income systems: The Belgian case*. Leuven: HIVA-KU Leuven.

- Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*. OECD social, employment and migration working papers No. 17. Paris: OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Ieders stem telt (2013). *Kiezen voor een solidaire samenleving. Herverdelen is nodig. Een gemeenschappelijk memorandum voor de regionale, federale en Europese verkiezingen 2014 van: sector Samenlevingsopbouw, Uit de Marge, Welzijnzorg, Welzijnsschakels, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Vlaams Straathoekwerkoverleg, Federatie Sociale Ondernemingen – Sector CAW, Geraadpleegd op <http://www.iedersstemtelt.be/memorandum.html>.*
- Kampen, T., Verhoeven, I. & Verplanke, L. (red.), 2013. *De affectieve burger; hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: van Genneep.
- Kayser, H. & Frick, R. (2000). *Take it or leave it: (non)-take-up behavior of social assistance in Germany*. Discussion paper No. 210. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Kleven, H. & Kopczuk, W. (2008). *Transfer program complexity and the take up of social benefits*. NBER: Working Paper 14301. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Kluge, S. (2000). Empirically Grounded Construction of Types and Typologies in Qualitative Social Research [14 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(1), Art. 14. Geraadpleegd op <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1124>.
- Lieten, I. (2013). *Conceptnota aan de Vlaamse Regering, automatische toekenning sociale rechten – proactieve dienstverlening*, Interne conceptnota Vlaamse minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.), Newbury Park, CA: Sage.
- Raeymaekers, P. (2013). *Tussen centrum en periferie. Een mixed methods onderzoek naar de integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties*. Doctoraatsproefschrift, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.
- Redig, G. (2011). *Categoriaal beleid. Verkenning en denkoefening voor een integrale en interactieve beleidsbenadering*, Vrije Universiteit Brussel, Geraadpleegd op www.steunpuntjeugd.be.
- Rutte, M. (2013). *Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving*. Dreeslezing van minister-president Mark Rutte, Den Haag, 14 oktober 2013. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/10/14/sterke-mensen-sterk-land-over-het-bezielend-verband-in-de-samenleving.html>.
- Samenlevingsopbouw (2011). *Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming. Beleidsvisietekst*, Samenlevingsopbouw Vlaanderen.
- Samenlevingsopbouw (2012). *Draaiboek Lokaal Proactief Kader*, Samenlevingsopbouw Vlaanderen.
- Sannen, L. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep*. Beleidsplananalyse 2008-2014, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science. A realist approach*. Second edition. London: Routledge.

Schepers, W., Nicaise, I. (2013a). *The European anti-crisis policy and its impact on poverty: A Flemish perspective*, VLAS-Studies 7, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Schepers, W. & Nicaise, I. (2013b). *Beoordeling van de implementatie van de EC Aanbeveling over Actieve Inclusie. Een studie van het nationale beleid – België*. Leuven: HIVA-KU Leuven. Geraadpleegd op <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=nl&newsId=1823&moreDocuments=yes&tableName=news>.

Schnabel, P. (2004). Individualisering in wisselend perspectief, in: Schnabel, P. (ed.), *Individualisering en sociale integratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schuyt, C. J. M. (1991). *Filosofie van de sociale wetenschappen*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Snick A. (2002). Word opgenomen! Activering ter bestrijding van armoede en exclusie: grenzen en mogelijkheden. In: Koning Boudewijnstichting (2002), *Van straks ... en Nu. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: Reflecties over activering en solidariteit*, Verslagboek van het toekomstverkennd congres van 17 oktober 2002, Brugge: KBS/Vlaamse Overheid, pp. 23-34.

Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (m.m.v. De Blander, R. & Nicaise, I.) (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*. Leuven: HIVA-KU Leuven.

Steenssens, K. (2013). Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's, in: Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. & Van Rossem, R. (2013) *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Leuven/Den Haag: Acco, pp.331-352.

Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel T. (2009). *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*. Leuven: HIVA – KU Leuven.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2012). *Lezing van het federaal regeerakkoord*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013a). *Sociale bescherming en armoede. 7^{de} twejaarlijks verslag*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013b). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*. Nota op vraag van de Begeleidingscommissie. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Geraadpleegd op <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>)

Swanborn, P.G. (1991). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: nieuwe editie*. Meppel: Boom.

Tonkens, E. & De Wilde, M. (red.). 2013, *Als meedoen pijn doet; affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: van Gennep.

Vandeurzen, J. (2009). *Beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*, Brussel: Vlaams Parlement. Geraadpleegd op <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2009-2010/g191-1.pdf>.

- Vanhercke, B. & Campaert, G. (2009). Activerende sociale insluiting via het Europees Sociaal Fonds. In: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., & Van Haarlem, A. (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven: Acco, pp. 65-78.
- Van Oorschot, W. (1998). Failing selectivity: on the extent and causes of non-take-up of social security Benefits, in: H.-J. Andress (ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Ashgate: Aldershot, 101-132.
- Van Regenmortel T. (2002). *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, ACCO, Leuven/Amersfoort, 211 p.
- Van Regenmortel, T. (2013). *Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen*. Executive summary, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman M.-T., Storms, B. & Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van Trier W. (2008). 'Jobs eerst!!! Over de wortels van het activerend arbeidsmarktbeleid, waarom we ze zo tuk op zijn en de discussies die ons nog te wachten staan', *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, Acco, Leuven, nr. 3-4, pp. 36-50.
- Verschraegen, G. (2010). Europeanisering van de Belgische welvaartstaat? De rol van de EU in de vormgeving van het sociale en werkgelegenheidsbeleid. In: Dierckx, D., Van Herck, H. & Vranken, F.J. (eds.), *Armoede in België*. Leuven / Den Haag: Acco, pp. 73-89.
- Vlaamse Regering (2009). De Vlaamse Regering 2009-2014. *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*. Geraadpleegd op <http://www.vlaanderen.be/nl/overheid/vlaamse-regering/beleidsdocumenten/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2009-2014>.
- Vlaamse Regering (2010). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*. Geraadpleegd op <http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VAPA2010-2014.pdf>.
- Vlaamse Regering (2013a). Voortgangsrapport 2012-2013 - Vlaams Actieplan Armoedebestrijding - Actieprogramma Kinderarmoede. Geraadpleegd op http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VoortgangsrapportVAPA_2012-2013.pdf.
- Vlaamse Regering (2013b). *Vlaamse beleidsprioriteiten 2014-2019*. Geraadpleegd op <http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/40466%20herwerking%20broch%20planla-sten%20LR.pdf>.
- Warin, P. (2010). *Le non-recours: définition et typologies*. Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).
- Warin, P. & Hamel, M. (2010). *Acces to social rights: criteria for evaluating public sector reforms*. Paper presented at the conference 'New and growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European union. Insights from Socio-Economic Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth.' Brussels, November 11th 2010.
- Wildeboer Schut, J.M. & Hoff, S. (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park: Sage Publications.

Bijlagen

Bijlage 1: Gestructureerde open vragenlijst interviews eerste praktijkronde

Voorgeschiedenis

- Hoe en via wat en wie op de hoogte geraakt van het project? Eerste reactie / gedachte / bedenkingen? Motivatie om door te zetten? Volgende stappen?
- Was er intern en/of extern overleg? Met wie? Waarover? Waarom met deze personen/organisaties?
- Was er van bij de aanvang al een specifieke focus op een bepaald thema en/of een bepaalde doelgroep? Waarom wel/niet?
- + Voor de initiatiefnemer: zelf beslist tot initiatiefnemerschap of in overleg met andere organisatie(s) deze rol opgenomen (welke organisatie(s)?)

Ervaring

- O.v.v. projectwerking in partnerschap? (evt. enkele voorbeelden)
- O.v.v. samenwerking met de doelgroep (voor niet-doelgroeporganisaties) / met het OCMW (voor de doelgroeporganisaties)?
- Met het 'doelbewust' werken rond onderbescherming en proactief handelen? (Vertrouwd met deze begrippen? Hoe? Concrete voorbeelden?)

Visie

- Vanuit welke visie is men gestart met proactief handelen? Waar gaat het volgens de respondent om bij onderbescherming en proactief handelen? Op welke manier sluit dit aan bij de (rest van de) werking? Was het voorheen al een expliciet aandachtspunt?
- Welke doelstelling staat er voorop in het project? Waar wil men naartoe?
- Welke prioriteiten legt men in dit project (doelgroepafbakening, methoden,...)?
- Hoe wil men dit realiseren?

Betrokkenheid van (draagvlak binnen) de eigen organisatie

- Wie is intern op de hoogte van het project? Wie daarvan is actief betrokken bij het project? Wie neemt welke rol op?

Samenwerkingsverbanden

- **Wie.** Wie zijn momenteel de betrokken partners? Hoe, door wie en waarom zijn deze betrokken geraakt? Wat is hun rol? Wie wil men nog als partner betrekken? Waarom deze? Zijn er al contacten met deze potentiële partners?
- **Hoe.** Hoe verloopt het contact met de partners? 1 op 1 en/of in vergaderingen? Is er al een stuurgroep (wie)? Andere samenwerkingsvormen (werkgroepen, ...)? Wie regisseert? Hoe?
- **Wat.** Waaraan werd al en wordt momenteel door de partners gewerkt? Hoe? Is er al een verdere afbakening naar doelgroep en/of thema? Zo ja: Hoe? Vanwege wie en omwille van welke reden?
- **Mogelijke Knelpunten / obstakels.** Wat zijn mogelijke knelpunten / obstakels bij de vorming van samenwerkingsverbanden?

- **Succesfactoren.** Wat zijn mogelijke succesfactoren bij de vorming van samenwerkingsverbanden?

Randvoorwaarden

- Welke zijn volgens u belangrijke randvoorwaarden om dit project te doen slagen?
- Beschikt/plant u voor dit project, naast de ondersteuning die via de praktijkgroep op Vlaams niveau wordt aangeboden, extra:
 - o Tijd?
 - o Personeel?
 - o Werkingsmiddelen uit de middelen van de eigen organisatie?
 - o Externe middelen (bv. subsidies)?
 - o Vorming (intern en/of extern)?
 - o Intern/extern overleg?
 - o Andere ondersteuningsmiddelen?

Voorlopige inzichten en bedenkingen bij het project

Eventueel voorstellen om een aantal zinnen af te maken, zoals:

- Ik vind dit project belangrijk omdat ...
- Een moeilijkheid in dit project is ...
- Een goed samenwerkingsverband is volgens mij ...
- Belangrijke succesfactoren voor het welslagen van het project zijn volgens mij ...
- Mogelijke risico's voor het project zijn volgens mij ...
- Als ik dit nu allemaal overdenk dan wil ik nog zeggen ...

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Voor verdere vragen of opmerkingen omtrent dit onderzoek kan u contact opnemen met Tine Van Regenmortel (tine.vanregenmortel@kuleuven.be), projectleider van het onderzoek Lokaal Proactief Kader.

Lieve Eeman

Katrien Steenssens

Tine Van Regenmortel

Onderzoeksgroep armoede, maatschappelijke integratie en migratie
HIVA ■ ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

Parkstraat 47 bus 5300 ■ 3000 LEUVEN, België

www.hiva.be



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

Bijlage 2: Gestructureerde open vragenlijst interviews tweede praktijkronde

Stand van zaken project

- Hoe ver staat men met het project?
- Hoe is de bevraging verlopen? Welke groepen werden bevroegd? Wie heeft dit op zich genomen? Wat zijn de belangrijkste bevindingen?
- Hoe verlopen de contacten in de stuurgroep? Hoe vaak is de stuurgroep samengekomen? Wat is de taakverdeling binnen de stuurgroep?
- Wat zijn de volgende stappen in het project? Lukt het om de timing van het project te volgen? Welke plaats krijgt de doelgroep verder in het project?

Visie

- Maakt proactief handelen een wezenlijk deel uit van de werking van de organisatie?
- Wat verstaat men onder proactief handelen? Hoe vertaalt dit zich?
- Wat zijn de ambities mbt proactief handelen? Welke prioriteiten legt men hierin?

Draagvlak/betrokkenheid binnen de eigen organisatie

- Hoe is deze visie gegroeid binnen de organisatie: bottom-up of top-down?
- Wordt deze visie gedragen door de hele organisatie (beleid en medewerkers)? Weerstand tegenover deze visie? Proactieve dienstverlening als basishouding of afhankelijk van de individuele medewerker? Hoe gaat men hiermee om?
- Hoe heeft men deze visie verankerd in de organisatie? Visietekst? Communicatiemiddelen? Overlegorganen? Vast deel van de agenda? Onderdeel van de beleidsplanning?
- Wie stuurt deze visie aan? Wie neemt welke rol hierin op?

Draagvlak/betrokkenheid op lokaal niveau

- Werd de proactieve visie opgenomen in de lokale sociale beleidsplannen? Wie heeft deze visie binnengebracht? Weerstand?
- In welke initiatieven werd deze visie vertaald?
- Hoe ziet de planning voor de nieuwe strategische meerjarenplannen eruit? Hoe wil men garanderen dat proactief handelen hierin een plaats heeft?

Samenwerkingsverbanden

- **Wie.** Wie zijn momenteel de betrokken partners? Hoe, door wie en waarom zijn deze betrokken geraakt? Wat is hun rol? Wie wil men nog als partner betrekken? Waarom deze? Zijn er al contacten met deze potentiële partners?
- **Hoe.** Hoe verloopt het contact met de partners? 1 op 1 en/of in vergaderingen? Is er al een stuurgroep (wie)? Andere samenwerkingsvormen (werkgroepen, ...)? Wie regisseert? Hoe?
- **Wat.** Waaraan werd al en wordt momenteel door de partners gewerkt? Hoe? Is er al een verdere afbakening naar doelgroep en/of thema? Zo ja: Hoe? Vanwege wie en omwille van welke reden?

- **Structureel overleg.** Welke structurele verbanden/overlegkanalen bestaan er momenteel? Op welk niveau? Fora? Regionale welzijnsraden? Welk tussenniveau biedt hiervoor een goed aanknopingspunt? Bv. CAW regio's? Provinciaal? Arrondissementen?
- **Mogelijke knelpunten / obstakels.** Wat zijn mogelijke knelpunten / obstakels bij de vorming van samenwerkingsverbanden?
- **Succesfactoren.** Wat zijn mogelijke succesfactoren bij de vorming van samenwerkingsverbanden?

Structureel verankeren van proactief handelen in het beleid

- In welke acties vertaalt de proactieve visie zich op dit moment (mbt 5 pijlers)? Wat verstaat men onder deze noemer? Hoe wordt deze op dit moment ingevuld? Wat gebeurt hier rond? Wat is wenselijk? Wat is haalbaar?
 - o **Outreaching werken:** actieve benadering
 - o **Kwaliteitsverbetering:** mensen die bij OCMW terecht komen zouden al hun rechten moeten realiseren
 - o **Netwerken:** bv foldernetwerk, zorgnetwerk, erfbetredersnetwerk,...
 - o **Geïntegreerde basisvoorzieningen:** lokale ankerplaats, samenhangend geheel van laagdrempelige lokale initiatieven, bv buurthuis, sociaal restaurant, wijkgezondheidscentra,...
 - o **Beleidsparticipatie:** permanente dialoog tussen betrokken doelgroepen, organisaties en beleid
- Waar zitten nog hiaten? Gaat het om systematische acties of ad hoc projecten? Op welke manier tracht men dit structureel in te bedden?
- Wat zijn knelpunten om deze visie in de praktijk te verankeren?
- Wat zijn mogelijke succesfactoren?

Participatie van de doelgroep

- In welke mate wordt de doelgroep betrokken in deze beleidsvoorbereidingen binnen de organisatie en op lokaal niveau? Welke doelgroepen participeren? Op welke manier? Waar in het proces van het beleid?
- Welke vorm en mate van participatie is wenselijk en haalbaar?
- Welke drempels zijn er op lokaal niveau tot participatie van de doelgroep? Welke maatregelen worden genomen om aan deze drempels tegemoet te komen? Wordt de doelgroep voldoende ondersteund om daadwerkelijk te kunnen participeren? Hoe?
- Welke positie neemt de doelgroep in? Doelgroep als gelijkwaardige partner?
- Welke investeringen worden er gedaan om participatie te ontwikkelen en te onderhouden? Worden hier tools rond ontwikkeld? Zijn er medewerkers gespecialiseerd in het bereiken en betrekken van de doelgroep?

Randvoorwaarden

- Welke zijn volgens u belangrijke randvoorwaarden om proactief handelen structureel te verankeren in het beleid? Welke investeringen worden hiertoe gedaan?
- Beschikt/plant u volgende middelen om deze visie structureel te verankeren in de organisatie:
 - o Tijd?
 - o Personeel?
 - o Werkingsmiddelen uit de middelen van de eigen organisatie?
 - o Externe middelen (bv. subsidies)?

- Vorming (intern en/of extern)?
- Intern/extern overleg? Lokaal, regionaal, bovenlokaal?
- Andere ondersteuningsmiddelen?
- Welke voorwaarden moeten op bovenlokaal niveau vervuld zijn? Wat kan het Vlaamse niveau hierin betekenen?
- Beschikt het personeel over voldoende kennis en vaardigheden om deze visie in de praktijk te brengen? Zijn er bepaalde instrumenten ter ondersteuning (checklisten, draaiboek,...)?
Vormingen?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Voor verdere vragen of opmerkingen omtrent dit onderzoek kan u contact opnemen met Tine Van Regenmortel (tine.vanregenmortel@kuleuven.be), projectleider van het onderzoek Lokaal Proactief Kader.

Lieve Eeman

Katrien Steenssens

Tine Van Regenmortel

Onderzoeksgroep armoede, maatschappelijke integratie en migratie
HIVA ■ ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

Parkstraat 47 bus 5300 ■ 3000 LEUVEN, België

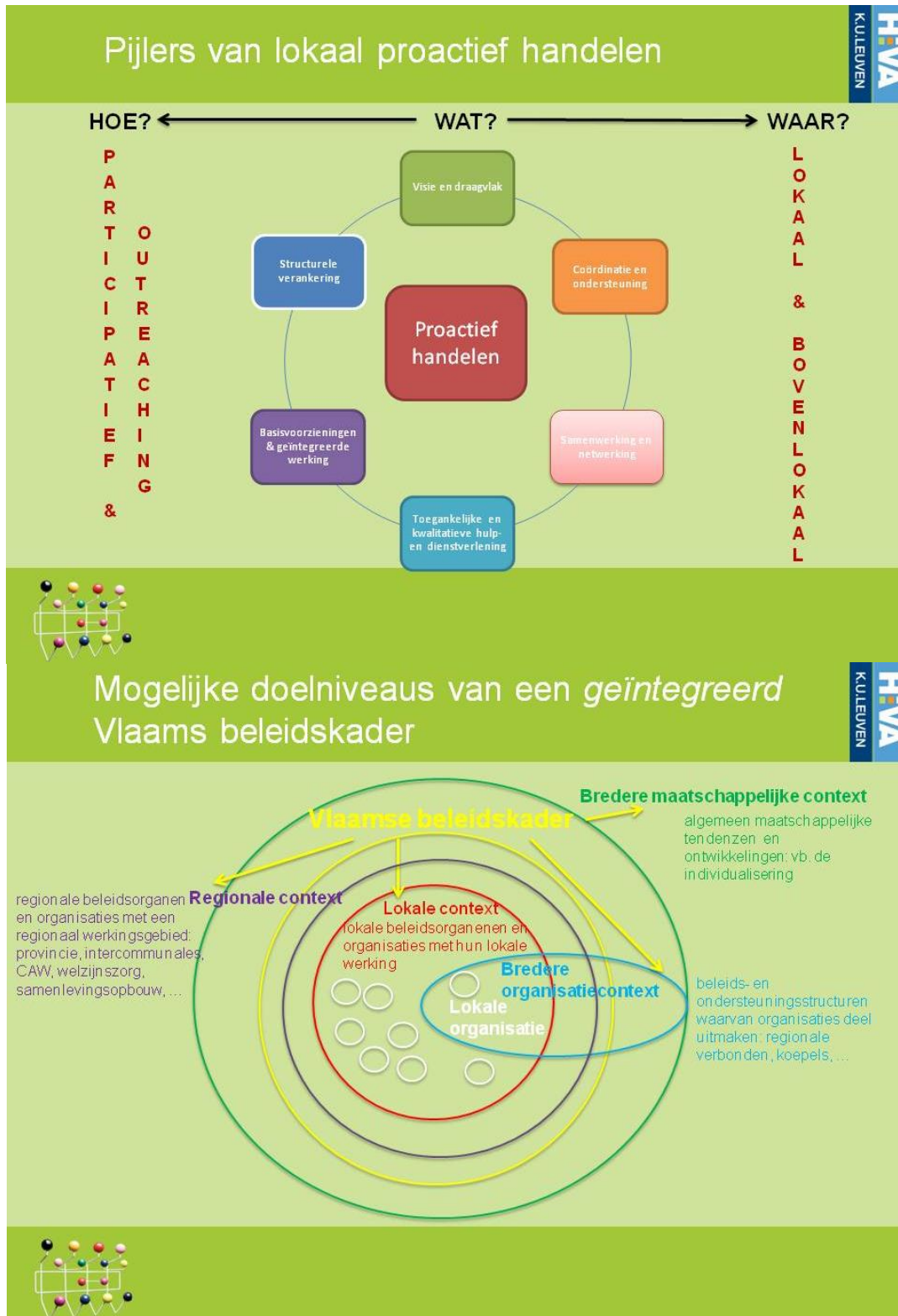
www.hiva.be



Bijlage 3: Overzicht interviews casestudies

Gemeente	1 ^e praktijkronde November-december 2012	2 ^e praktijkronde Maart-april 2013
Beerse/ Turnhout	Viviane Cornelissen Beleidsmedewerker Armoede OCMW Beerse Jeroen Peeters Directeur Sociale Zaken OCMW Turnhout	Viviane Cornelissen Beleidsmedewerker Armoede OCMW Beerse
Halle	Jan De Winne Directeur Welzijn OCMW Halle	Jan De Winne Directeur Welzijn OCMW Halle Maureen Libbrecht Diensthoofd Sociale Dienst OCMW Halle
Overpelt	Rudi Bloemen Projectleider RIMO Limburg Bie Mockers Maatschappelijk werker Sociaal Huis Overpelt	Sonja Sleurs Diensthoofd Sociale Dienst OCMW Overpelt Lode Vanhelden Welzijnsambtenaar en Secretaris Lokaal Overleg Bie Mockers Maatschappelijk werker Sociaal Huis Overpelt
Gent	Ann-Sophie Hofman Beleidsmedewerker Samenlevingsopbouw Gent	Joris Beaumon Diensthoofd staf beleidsondersteuning / Lokaal Sociaal Beleid
Aalter	Bart De Meyer Voorzitter vzw De Toevlucht	Luc De Meyer Voorzitter OCMW Aalter
Eeklo	Jan Matthys Coördinator Wijkcentrum De Kring	Koen Geirnaert Lokaal Sociaal Beleid OCMW Eeklo

Bijlage 4: Pijlers en doelniveaus van proactieve dienstverlening voorgesteld tijdens focusgroep beleid



Bijlage 5: Overzicht genodigden en deelnemers focusgroep beleid²¹

Pilootgemeente	Naam	Functie
Gent	Sarah Voets	Stafmedewerker Beleidsondersteuning OCMW
Eeklo	Koen Geirnaert	Coördinator Lokaal Sociaal Beleid
Overpelt	Sonja Sleurs	Diensthofd Sociale Dienst OCMW
Overpelt	Bie Mockers	Maatschappelijk werker Sociaal Huis
Beerse	Viviane Cornelissen	Beleidsmedewerker Armoede OCMW
Beerse	Jan Jacobs	Voorzitter Welzijnsschakel
Halle	Jan De Winne	Directeur Welzijn OCMW
Halle	Maureen Libbrecht	Hoofd Sociale Dienst Halle
Aalter	Luc De Meyer	Voorzitter OCMW
Roeselare	Kathleen Witdouck	Stafmedewerker OCMW
Kortrijk	Piet Lareu	Diensthofd Activering OCMW
Boom	Lize Van Dijck	Coördinator Lokaal Sociaal Beleid
Heist-op-den-Berg	Mieke Corstjens	Kansenwerker OCMW
Turnhout	Jeroen Peeters	Directeur Sociale Zaken OCMW
	Bert Reniers	Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen
	Steven Rommel	Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen

²¹ Enkel de personen in vet gedrukt konden aanwezig zijn op de focusgroep.

Bijlage 6: Overzicht interviews sleutelfiguren in het veld

Organisatie	Sleutelfiguur	Functie
VVSG	Tim Reddé Peter Cousaert	Stafmedewerker Ouderenbeleid en Lokaal Proactief Handelen Stafmedewerker werkgelegenheids- en activeringsbeleid, projectcel werkwinkels
Netwerk tegen Armoede	Arne Proesmans	Stafmedewerker Armoedebeleid
Steunpunt Welzijnswerk Algemeen	Cis Dewaele	Coördinator Reach Out!
OCMW Kortrijk	Piet Lareu	Diensthofd dienst integratieprojecten
Minderhedenforum vzw	Sanghmitra Bhutani	Beleidsmedewerkster Onderwijs, Ouderen en Welzijn

Bijlage 7: Casebeschrijvingen uit het tussentijds rapport (februari 2013)

1 Beerse/Turnhout

Stad/gemeente	Turnhout/Beerse Antwerpen Centrumstad/platteland
Initiatiefnemer	OCMW Beerse en Turnhout (gezamenlijke projectgroep van teamleiders en maatschappelijk werkers uit beide OCMW's)
Stuurgroep	De te betrekken partners zijn reeds in kaart gebracht (CAW, ervaringsdeskundigen, Welzijnsschakels, VWAHWN), maar er werd nog geen contact opgenomen. Men wil eerst inzetten op het uitklaren van een gedragen visie tussen beide OCMW's zodat deze nadien ook kan uitgedragen worden naar de andere partners. Men verwacht wel een positief engagement van de mogelijke partners.
Doelgroep/focus	Doel van het project is om de kwetsbare doelgroep als stakeholder structureel te verankeren in de werking van het OCMW.
Extra middelen/ondersteuning	Geen extra middelen
Stand van zaken	De stuurgroep moet nog worden gecontacteerd en samengesteld. Men heeft eerst ingezet op het uittekenen van een gemeenschappelijk kader tussen beide OCMW's. In januari 2013 zou men hiermee rond willen zijn.
Ervaring	In het verleden hebben beide OCMW's reeds projecten opgestart waarbij er een brede stuurgroep werd samengesteld om input te geven aan het project. Aandachtspunt is wel telkens hoe de doelgroep hier echt als stakeholder bij betrokken kan worden. Voor veel maatschappelijk werkers komt dit bedreigend over omdat het hun deskundigheid in vraag stelt. In Beerse is men hier al langer rond bezig. In Turnhout wil men hier nu bij aansluiten en dit samen verwezenlijken in het Lokaal Proactief Kader.
Visie	De sterke overtuiging en visie van de trekker van het project in OCMW Beerse is een belangrijke factor die voeding geeft aan de invulling van het project. Mensen in armoede zijn een belangrijke stakeholder die mee aan de basis moeten staan van al wat er ontwikkeld wordt op vlak van hulpverlening binnen een OCMW. Dit is de enige garantie dat hulpverlening mee op maat evolueert. Deze visie is al langer het leidend principe binnen OCMW Beerse en deze wil men nu ook verder ontwikkelen

	in het project Lokaal Proactief Kader.
Moeilijkheden	<p>De grootste moeilijkheid in het project zal zijn om de onderliggende visie ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen, om het eigen tempo los te laten en het tempo van de doelgroep mee te volgen om hun verhaal te kunnen binnenbrengen in het project.</p> <p>Daarnaast is men zich bewust dat de participatie van de doelgroep (voorlopig) beperkt wordt tot twee doelgroeporganisaties (VWAHWN 't Antwoord in Turnhout en Welzijnsschakels in Beerse). Zij bereiken echter ook niet alle mensen in armoede of onderbescherming in de regio. Het zal daarom een uitdaging zijn om het draagvlak van het project nog te vergroten en via de mensen die ze reeds bereiken ook andere kwetsbare groepen aan te spreken.</p>
Succesfactoren	De samenwerking tussen de twee OCMW's als gezamenlijke trekker van het project wordt als een meerwaarde gezien om het project te laten slagen. Hierdoor wordt ook een breder draagvlak gecreëerd voor de problematiek van de doelgroep en de inzet op proactief handelen. Het project biedt voor beide organisaties dan ook een enorme leerkans om samen dit parcours af te leggen.

2 Halle

Stad/gemeente	Halle Vlaams-Brabant Kleinstedelijk
Initiatiefnemer	OCMW (directeur welzijn, ½ VTE medewerker voor 1 jaar, projectmedewerker, voorzitter, diensthoofd sociale dienst)
Doelgroep/focus	Beter bekendmaken van het OMNIO-statuu
Extra middelen/ondersteuning	Provinciale subsidie: 25.000 euro (1/2 VTE projectmedewerker)
Stand van zaken	<ul style="list-style-type: none"> - ½ VTE projectmedewerker is sinds 1/11/2012 gestart op het project. Zij heeft het project voorgesteld bij de verschillende partners van de stuurgroep. De medewerker heeft ook huisbezoeken afgelegd bij alle gezinnen in één achtergestelde straat in Halle om de inwoners te informeren over het OMNIO-statuu. Dit voortraject diende als eerste testfase om deze bevindingen reeds te kunnen meenemen als insteek naar de eerste stuurgroep. - De stuurgroep is samengesteld en kwam voor de eerste keer samen op 18/12/2012. Deze stuurgroep zal de planning voor het komende jaar

	<p>opstellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De bevraging is nog niet opgestart. Tijdens de eerste stuurgroep zal besproken worden hoe deze zal worden aangepakt.
Voorgeschiedenis	<p>OCMW Halle merkte in de werking dat er veel mensen recht hebben op het OMNIO-statuut, maar er niet toe komen om dit aan te vragen. Ze hebben in de afgelopen jaren al sterk ingezet op een toegankelijke dienstverlening maar dit bleek onvoldoende te zijn. Vanuit deze bemerking heeft men de provincie gecontacteerd met de vraag om een project hierrond te ondersteunen. Hiertoe hadden ze een projectfiche opgesteld. Achteraf kwam vanuit de provincie de vraag om het project te kaderen binnen de projectoproep van het Lokaal Proactief Kader en zich als pilootgemeente hiertoe op te geven. Deze voorgeschiedenis maakt dat de specifieke focus van het project al was vastgelegd voor de start van het Lokaal Proactief Kader.</p>
Ervaring	<p>In het verleden heeft men wel sterk ingezet op de uitbouw van de sociale dienst van het OCMW en het bevorderen van de toegankelijkheid hiervan (via informatiebrochures, lokale antenneposten,...). De focus lag echter nog steeds op de persoon die zelf de stap moest zetten om langs te komen. In dit project wil men de proactieve strategie verder uitwerken.</p>
Moelijkheden	<p>Het Lokaal Proactief Kader vereist minimum het engagement van het OCMW en een doelgroeporganisatie. De doelgroeporganisatie in Halle staat echter nog in de kinderschoenen en het gevaar is dat zij overrompeld worden door hun verantwoordelijkheid in het project. Binnen het project zal men dan ook aandacht moeten hebben voor een gedeelde verantwoordelijkheid en takenpakket.</p>
Succesfactoren	<p>De inbreng van de partners zal bepalen of het project al dan niet slaagt. Vanuit de partners wordt verwacht dat zij alert zijn voor situaties van onderbescherming en mensen doorverwijzen.</p> <p>Er zal ook sterk worden ingezet op een evaluatie van het project. Hiertoe werd reeds een registratiedocument ontwikkeld om op het einde de meerwaarde van het project kwantitatief te kunnen aantonen.</p>
Randvoorwaarden	<p>De inzet van een halftijdse medewerker op het project wordt als een grote meerwaarde beschouwd om het project succesvol te kunnen verder zetten.</p>

3 Overpelt

Stad/gemeente	Overpelt Limburg Platteland
Initiatiefnemer	RIMO Limburg
Stuurgroep	<p>OCMW Overpelt (diensthoofd sociale dienst, ½ VTE maatschappelijk werker), RIMO Limburg (2/5 VTE opbouwwerker), CAW Sonar, Sint-Vincentius, Wit-Gele Kruis, Kind & Gezin, OCMW Peer (als feedback voor een eigen groepswerking)</p> <p>Deze partners werden reeds samengebracht in een stuurgroep vooraleer het Lokaal Proactief Kader van start ging. Men wou in de regio in ieder geval aan de slag gaan met een project rond proactief handelen en hiertoe werden reeds enkele overlegmomenten met deze partners georganiseerd. Noord-Limburg heeft een sterke traditie rond samenwerken dus de contacten in de stuurgroep verlopen tot hiertoe heel vlot.</p>
Doelgroep/focus	<p>Men is met een heel open blik gestart aan het project. Er zijn vanuit de verschillende partners reeds ideeën omtrent mogelijke verbeteracties, bijvoorbeeld een focus op ouderen en éénoudergezinnen, het oprichten van een ontmoetingsruimte/doelgroepwerking, het toegankelijker maken van het Sociaal Huis,... Op dit moment is er echter nog geen bepaalde focus vastgelegd om de doelgroep voldoende de kans te geven om andere accenten te leggen. Men wil dan ook de nodige tijd voorzien om het proces van het draaiboek en de bevraging van de doelgroep en medewerkers te doorlopen.</p>
Middelen/ondersteuning	<p>½ VTE medewerker van het OCMW vrijgesteld voor project 2/5 VTE opbouwwerker RIMO Limburg vrijgesteld voor project</p>
Stand van zaken	<ul style="list-style-type: none"> - Stuurgroep is opgestart eind 2011 en is in 2012 reeds verschillende keren samengekomen. - De doelgroepenmatrix werd opgemaakt. Er zijn geen georganiseerde groepen in Overpelt aangezien er geen basiswerkingen zijn. Vandaar werd er een dialooggroep opgestart met mensen uit de doelgroep en deze kwam de eerste keer samen op 22/10/2012 - Er is reeds een bevraging gebeurt bij een 50-tal mensen uit de doelgroep (Sint-Vincentius) rond vrijetijdsbesteding, sociale contacten en participatie. De overige bevestigingen van de doelgroep

	<p>(via OCMW, CAW,...) zijn gepland voor eind 2012-begin 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het Sociaal Huis heeft alle verpleegkundigen van het Wit-Gele Kruis geïnformeerd over hun werking. Op die manier kunnen de verpleegkundigen hun patiënten beter informeren en gerichter doorverwijzen. Dit is reeds een eerste proactieve actie waarbij de verpleegkundigen ingezet worden als verlengstuk van het Sociaal Huis.
Voorgeschiedenis	<p>Vanuit de decretale opdracht van RIMO is er een opbouwwerker vrijgesteld voor 2 dagen per week om projecten op te starten in Noord-Limburg. Van daaruit is er een eerste projectverkenning gedaan bij 9 gemeenten in Noord-Limburg om samen te zitten rond armoede en sociale uitsluiting vanuit de visie van outreachend werken en proactief handelen. Tijdens dit overleg werd duidelijk dat ouderen en eenoudergezinnen twee kwetsbare doelgroepen zijn waarop men zich wil richten. In het voorjaar van 2012 zijn in dit kader 105 huisbezoeken afgelegd bij 80-plussers in Overpelt met een vragenlijst rond hun noden en vragen en hun bekendheid met het Sociaal Huis. Via RIMO Limburg werd men op de hoogte gebracht van de projectoproep van het Lokaal Proactief Kader. Deze bood een kader voor het project dat men zelf reeds wou opstarten.</p>
Ervaring	<p>Binnen RIMO is er ervaring met het opstarten en begeleiden van projecten.</p>
Visie	<p>Men volgt in het project de ruime kadering van het concept proactief handelen met daarin de vier niveaus die ook door Samenlevingsopbouw naar voor worden geschoven. Men staat open voor verbeteracties op elk van deze vier niveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - outreachend werken; - kwaliteitsverbetering (onthaal, folder, rechtenverkenner systematischer toepassen,...); - automatische rechtentoekenning (OMNIO-statuuat, studiebeurs); - geïntegreerde basisvoorziening (ontmoetingsplaats), beleidsparticipatie (dialoggroep gestart).
Moeilijkheden	<p>In eerste instantie was het moeilijk om het OCMW te overtuigen omdat men extra werkdruk vreesde. Binnen het OCMW is er een ½ VTE maatschappelijk werker vrijgesteld om het project te dragen. Wanneer duidelijk was dat er voor de rest geen werkdruk bij kwam, is men wel direct meegestapt in het project. De overtuigingskracht van Samenlevingsopbouw Vlaanderen en het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse overheid hebben hiertoe bijgedragen. Voornamelijk het bestuur van het OCMW staat positief ten</p>

	<p>opzichte van het project. De maatschappelijk werkers vrezen de werkdruk wanneer iedereen op termijn outreachend zou moeten handelen. Er is dus wel een openheid binnen het Sociaal Huis tot verandering, maar dit zal een intensief proces vergen.</p> <p>Er is geen organisatie in Overpelt die de doelgroep verenigd. Hierdoor was men genoodzaakt om zelf een kader te schetsen waarin de doelgroep wordt samengebracht om hen te laten participeren aan het project. Hiertoe werd een dialooggroep samengesteld die parallel functioneert aan de stuurgroep. Via de partnerorganisaties werden doelgroepleden aangespoord om deel te nemen, er werd ook een oproep gedaan in het blaadje van de gemeente.</p>
Succesfactoren	<p>Acht Noord-Limburgse OCMW's vormen samen de vereniging Welzijnsregio Noord-Limburg om werk te maken van een betere dienstverlening. Projecten die door één van de partners worden opgenomen kunnen onderling uitgewisseld worden en op deze manier een stimulans vormen voor de hele regio. Het Lokaal Proactief Kader dat nu in Overpelt wordt opgestart kan een grotere daadkracht krijgen door deze intensieve samenwerking.</p>
Randvoorwaarden	<p>Zowel vanuit RIMO Limburg als vanuit OCMW Overpelt is er iemand vrijgesteld om het project uit te werken. Wanneer de verantwoordelijkheid volledig bij het OCMW wordt gelegd is het mogelijks niet haalbaar om het hele project te dragen.</p> <p>De ondersteuning die vanuit het Lokaal Proactief Kader wordt geboden is vooral nuttig als kader om de eigen werkzaamheden te structureren. Men was zelf al gestart met een project zonder duidelijk kader.</p>

4 Gent

Stad/gemeente	<p>Gent Oost-Vlaanderen Centrumstad</p>
Initiatiefnemer	<p>Samenlevingsopbouw Gent</p> <p>OCMW Gent had als voorwaarde gesteld dat zij de rol van trekker niet op zich konden nemen wegens een te grote belasting van het team. Samenlevingsopbouw heeft deze taak van regisseur op zich genomen met daarin een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende partners.</p>

Stuurgroep	<p>Samenlevingsopbouw Gent, OCMW Gent, Sivi (VVAHWN), CAW Gent-Eeklo</p> <p>In eerste instantie wou men meer partners betrekken in de stuurgroep maar dat bleek niet haalbaar. Men wou de groep graag beheersbaar houden. De stad Gent, mutualiteiten, vakbonden, straathoekwerk en jeugdwelzijnswerk waren ook mogelijke partners. Deze kunnen misschien in een latere fase nog gecontacteerd worden.</p>
Doelgroep/focus	<p>Op basis van de omgevingsanalyse heeft men mogelijke doelgroepen in kaart gebracht. In principe had men met elk van deze doelgroepen een langdurig traject willen opstarten, maar dit bleek in de praktijk niet haalbaar. Daarom heeft men een keuze gemaakt om enkele doelgroepen langdurig in het project te betrekken en voor anderen enkel de bevraging te organiseren.</p> <p>De uiteindelijke doelgroep ligt nog niet definitief vast maar op basis van de gemaakte omgevingsanalyse zou men zich willen richten op senioren en op de groep die bereikt wordt door de emancipatorische werking van het OCMW. Binnen Sivi is er een bestaande groep senioren die georganiseerd wordt en die men zou willen aanvullen met andere senioren in onderbescherming.</p>
Extra middelen/ondersteuning	<p>Provinciale middelen: +/- 5000 euro werkingsmiddelen</p> <p>½ VTE opbouwwerker Samenlevingsopbouw vanaf januari 2013 (onder voorbehoud)</p> <p>Beleidsmedewerker Samenlevingsopbouw als trekker</p> <p>Ondersteuning Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen</p>
Stand van zaken	<ul style="list-style-type: none"> - De stuurgroep is enkele keren samengekomen in 2012 (OCMW, Sivi en Samenlevingsopbouw Gent). Sinds november is ook CAW Gent-Eeklo aangesloten. Nu gepland om in het vervolg van het project maandelijks met stuurgroep samen te komen. - De bevragingen moeten nog opstarten. Tegen eind maart zou men alle verslaggeving van de bevraging willen afronden zodat begin april de verwerking kan gebeuren. Er zullen telkens twee bevragingen (doelgroep + medewerkers) gebeuren in zowel OCMW als CAW.
Voorgeschiedenis	<p>Het project werd bij Samenlevingsopbouw voorgesteld op het sectoroverleg maatschappelijke dienstverlening. In het begin was er enige aarzeling om hier op in te zetten wegens tijdsgebrek en onduidelijkheid over de specifieke focus van het project. OCMW Gent had projectoproep ook gekregen en heeft contact opgenomen met Samenlevingsopbouw Gent. Op dat moment was er geen twijfel meer om hier op in te zetten omdat een structurele en langdurige samenwerking met het OCMW als een grote meerwaarde werd gezien. Project werd</p>

	<p>daarna voorgelegd op de beleidsgroep met de stafmedewerkers van Samenlevingsopbouw Gent waar werd beslist om hier op in te zetten.</p>
Ervaring	<p>In het verleden liep in Gent het Tuppercare-project waarin zowel mensen uit de doelgroep als professionelen geïnformeerd worden over mogelijke rechten aan de hand van demonstratiesessies met de Rechtenverkener. In die zin is het thema onderbescherming en proactief handelen bekend binnen de verschillende partners in Gent. Het louter informeren van de doelgroep bleek echter onvoldoende in het Tuppercare-project om mensen ook daadwerkelijk aan te zetten om hun rechten te realiseren. Vandaar dat men in de toekomst aan de slag wou gaan met een buddy-systeem waarin mensen sterker ondersteund worden in het effectief zetten van stappen naar organisaties. Het zou mooi zijn mocht het Tuppercare-project verder kunnen bestendig worden in het Lokaal Proactief Kader, maar men wil eerst de bevraging van de doelgroep afwachten alvorens een bepaalde focus vast te leggen.</p>
Visie	<p>In het Tuppercare-project heeft men gemerkt dat het louter informeren van mensen uit kwetsbare doelgroepen onvoldoende is om hen aan te zetten hun rechten werkelijk te realiseren. Vandaar dat men in het Lokaal Proactief Kader een stap verder wil gaan inzake proactief handelen en ook daadwerkelijk acties wil ondernemen om te komen tot rechtenrealisatie.</p>
Moeilijkheden	<p>De openheid van de betrokken organisaties om na de bevraging ook effectief aan de slag te gaan met het realiseren van verbeteracties is een vraagteken op dit moment. Afhankelijk van de ingrijpendheid van de voorgestelde acties zal deze openheid groter zijn. Gezien de grote investering van verschillende partners in dit project beoogt men om een structurele verbetering te weeg te brengen. Het zou jammer zijn mocht deze investering slechts een minimale verbetering tweebrengen. Op dit moment is het project wel redelijk goed doorgesproken met de verschillende partners waardoor de verwachtingen hierover wel positief zijn.</p> <p>Daarnaast is er ook een bezorgdheid omtrent het bestendigen van de verbeteractie op lange termijn. Het risico bestaat dat de verbeteractie zal gerealiseerd worden in het kader van het project, maar dat deze achteraf dreigt uit te doven. Zeker omwille van een tijdsgebrek bij de verschillende partners is hier enige waakzaamheid aangewezen.</p>
Succesfactoren	<p>De mogelijkheid tot een structurele samenwerking met het OCMW wordt als een grote meerwaarde gezien in het project. Men is dan ook heel blij met de openheid van het OCMW hiertoe.</p>

Randvoorwaarden	<p>Vanuit Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen wordt er een provinciaal overleg voorzien om de Oost-Vlaamse gemeentes die deelnemen aan het Lokaal Proactief Kader extra te ondersteunen. Deze groep is vrij vaak samengekomen om de beschikbare provinciale middelen te verdelen. In de toekomst zal deze groep tweemaal per jaar samenkomen. Deze groep zal verspreid over de komende twee jaar ook alle afzonderlijke projecten/gemeentes bezoeken.</p> <p>Tijd is een belangrijke randvoorwaarde om het project te laten slagen. Vanuit Samenlevingsopbouw Gent wordt er een halftijdse opbouwwerker ingeschakeld om het project in de praktijk uit te voeren. Vandaar is getracht om het project niet te groots op te vatten omdat de benodigde tijd op voorhand moeilijk in te schatten is.</p> <p>Naar personeel wordt er nu vanuit Samenlevingsopbouw Gent een halftijdse opbouwwerker ingeschakeld op het project gedurende één jaar. Nadien moet bekeken worden of er nog middelen zijn om deze inzet op het project te continueren. De regie van het project wordt gevoerd door de beleidsmedewerker van Samenlevingsopbouw Gent. OCMW en CAW zetten ook eigen personeelsleden in op het project.</p> <p>Externe middelen worden nu enkel door de provincie aangeboden. Vanaf er zicht is op de concrete verbeteracties die men wil realiseren, kunnen hier wel opnieuw subsidies voor gezocht worden. Voor personeelskosten is dit vaak veel moeilijker. Op dit moment is daar echter nog weinig zicht op omdat er nog geen concrete voorstellen zijn.</p> <p>Vorming en ondersteuning met betrekking tot het project wordt als heel belangrijk ervaren. Bijvoorbeeld met betrekking tot het concreet uitwerken van de bevragingen aangezien de methodiek nog nooit eerder werd gebruikt. In die zin wordt het provinciale overleg als een belangrijke meerwaarde ervaren omdat het een kleine groep is waar concrete ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Het draaiboek geeft wel een duidelijke schets van hoe er met het project aan de slag kan worden gegaan, maar de nood aan concrete voorbeelden en tips wordt hiermee niet ingelost. De leerkansen tussen de verschillende gemeentes wordt hier als een enorme ondersteuning ervaren. Grote meerwaarde is tevens dat Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen ook ervaring heeft met het pilootproject in Zuid-Oost-Vlaanderen en van daaruit deze bevindingen kan binnenbrengen. Dit tussenniveau geeft meer kans om in de diepte te gaan dan de praktijkgroep op Vlaams niveau.</p>
-----------------	--

5 Aalter

Stad/gemeente	Aalter Oost-Vlaanderen Platteland
Initiatiefnemer	Welzijnschakel/VWAHWN De Toevlucht vzw
Stuurgroep	Vzw De Toevlucht, Boeren op een kruispunt, OCMW Aalter, Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, persoon uit de doelgroep
Doelgroep/focus	De focus zal bepaald worden na de bevraging. Een mogelijke piste is om het onthaal van het OCMW te verbeteren.
Extra middelen/ondersteuning	Provinciale middelen Ondersteuning Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen
Stand van zaken	<ul style="list-style-type: none"> - De stuurgroep is samengesteld. - De bevraging van de doelgroep van De Toevlucht vzw is afgerond. In januari 2013 komt er nog een bevraging van landbouwers (via Boeren op een kruispunt), van senioren en van de maatschappelijk werkers.
Voorgeschiedenis	Welzijnschakel Oost-Vlaanderen heeft het project voorgesteld aan vzw De Toevlucht. Met de OCMW-voorzitter is op voorhand besproken of hij wou meestappen in het project.
Ervaring	Vzw De Toevlucht is een vrijwilligersorganisatie die onder andere maandelijks een voedselbedeling organiseert maar daarnaast ook andere initiatieven op touw zet om mensen in armoede te ondersteunen. Bij nieuwe gezinnen die worden aangemeld wordt ook op huisbezoek gegaan. In die zin heeft men ervaring met het werken met en voor de doelgroep en het opzetten van acties hierrond.
Moeilijkheden	<p>Aalter is de enige gemeente waar een vrijwilliger de regie van het project op zich neemt. Aangezien alle projecten binnen vzw De Toevlucht op vrijwillige basis gebeuren, zag men geen problemen om ook dit project op te nemen. De coördinatie van het Lokaal Proactief Kader vergt echter wel een sterk engagement en dit is niet evident om als vrijwilliger op te nemen.</p> <p>Het zal niet evident zijn om de geformuleerde verbeteracties in de praktijk te brengen. Het is afwachten of de betrokken organisaties hier voldoende openheid voor zullen opbrengen.</p>

Succesfactoren	<p>Aalter is één van de slechts twee gemeenten waar een doelgroepvereniging de regie van het project op zich neemt. Het vraagt van de organisatie een sterk engagement om dit project te trekken maar dit wordt toch als een meerwaarde gezien. Als vereniging heeft men toch een andere bril en een andere positie naar de doelgroep toe dan bijvoorbeeld een OCMW. Het is immers niet eenvoudig om mensen uit de doelgroep te bereiken en hen te bevragen. Verenigingen hebben vaak een vertrouwensband met mensen en kunnen vanuit die positie een bevraging makkelijker organiseren.</p> <p>Het begin van een nieuwe legislatuur in de gemeenten wordt als een ideale opportuniteit gezien om nu met het project Lokaal Proactief Kader te starten. De knelpunten die worden aangekaart in de bevraging kunnen geweten worden aan het vorige bestuur en de verbeteracties kunnen door de nieuwe voorzitters aangewend worden om de werking te optimaliseren.</p>
Randvoorwaarden	<p>Een goede verstandhouding met het OCMW wordt als cruciale voorwaarde gezien om het project te doen slagen. Het is belangrijk dat er een open communicatie is waarin constructieve samenwerking mogelijk is. Zo niet komt de openheid voor het formuleren van verbeteracties in het gedrang.</p> <p>Hoewel de acties op het lokale terrein moeten worden gerealiseerd, zijn er weinig middelen ter beschikking om dit lokale niveau te ondersteunen.</p> <p>Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen heeft meegeholpen met de bevraging van de doelgroep in Aalter. Deze samenwerking wordt als heel positief ervaren en een goede ondersteuning om als vrijwilliger dit project te kunnen dragen.</p>

6 Eeklo

Stad/gemeente	Eeklo Oost-Vlaanderen Kleinstedelijk
Initiatiefnemer	VWAHWN Wijkcentrum De Kring vzw
Stuurgroep	<p>In functie van de gekozen doelgroepen (zie infra) werden relevante partners gecontacteerd:</p> <p>Ex-psychiatrische patiënten: OCMW Eeklo, CAW, De Wende (beschut wonen), CGG, artikel 107, huisartsenkring.</p> <p>(alleenstaande) senioren: OCMW Eeklo, CAW, Lokaal dienstencentrum, voorzitter seniorenraad, Sociaal Huis (eventueel thuiszorgdiensten).</p> <p>Mogelijks wordt de stuurgroep opgesplitst naargelang de doelgroep indien dit de werkbaarheid van de groep vergroot. Zodoende zal een parallel traject doorlopen worden voor de twee doelgroepen. De meeste partners zijn gekend vanuit vorige projecten, maar door de specifieke focus op ex-psychiatrische patiënten zijn er ook een aantal nieuwe partners bij. Door dergelijke projecten breidt het netwerk van de organisatie uit en kan er in de toekomst ook voor andere projecten op deze partners gerekend worden. De partners zijn bereid om mee te werken, maar vragen wel duidelijkheid over het werk en de rol die van hen gevraagd zal worden. De partners zullen vooral ingezet worden om mensen te bereiken en te bevragen.</p>
Doelgroep/focus	<p>Er is een eerste beperkte stuurgroep samengekomen met het hoofd sociale dienst van het OCMW en de coördinator Lokaal Sociaal Beleid om de doelgroep af te bakenen. Deze doelgroepafbakening is bewust in een kleine stuurgroep gebeurd omdat iedere organisatie met een eigen agenda naar een dergelijke stuurgroep komt en men wilde voornamelijk garanderen dat het project verder bouwt op het beleid van het OCMW en het geformuleerde Lokaal Sociaal Beleid. Door deze betrokkenheid wenst men het engagement van deze twee partners bij de uitvoering van het project ook te maximaliseren.</p> <p>Op basis van dit overleg werden volgende twee doelgroepen afgebakend: ex-psychiatrische patiënten en (alleenstaande) ouderen. Deze eerste groep werd gekozen omdat er in Eeklo een grote psychiatrische instelling is waardoor mensen die daar ontslagen worden vaak achteraf in Eeklo blijven. Er is echter weinig zicht op waar deze mensen terecht komen en welke noden zij hebben aan ondersteuning.</p>

Extra middelen/ondersteuning	Provinciale subsidie Ondersteuning Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen
Stand van zaken	- Beperkte stuurgroep is samengekomen om de doelgroep af te bakenen. De verschillende partners zijn reeds gecontacteerd en de grote stuurgroep komt voor het eerst samen in januari 2013.
Voorgeschiedenis	De projectoproep kwam onder de aandacht via de nieuwsbrief van het Vlaams Netwerk tegen Armoede. Vanuit het wijkcentrum was er direct enthousiasme om hier op in te zetten. Via informeel overleg werd dit voorgesteld aan het hoofd van de sociale dienst van het OCMW en de coördinator Lokaal Sociaal Beleid. Er werd nog geen officiële goedkeuring gevraagd binnen het OCMW maar er was wel een mondelinge overeenkomst dat de kandidatuur kon worden ingediend. Gaandeweg werd het project dan voorgesteld binnen het bestuur van het OCMW. Door op die manier te werk te gaan werden mogelijke obstakels (tijdsgebrek, gebrek aan middelen, te hoge werkdruk,...) die vanuit het OCMW zouden kunnen geopperd worden, uit de weg gegaan.
Ervaring	<p>Wijkcentrum De Kring was in het verleden al vaker de trekker van brede projecten in Eeklo. Enkele jaren geleden werd bijvoorbeeld met een stuurgroep en een werkgroep van mensen in armoede een kansenas in Eeklo ontwikkeld. Concreet bouwt het Lokaal Proactief Kader ook verder op het project van Iedere stem telt vanuit Samenlevingsopbouw. Ook daarvan heeft het wijkcentrum de trekkersrol op zich genomen. Bedoeling was om de stem van mensen in armoede binnen te brengen in het lokale verkiezingsdebat. Alle politieke partijen zijn daarbij uitgenodigd om de verwachtingen en verzuchtingen van mensen in armoede mee te nemen in hun verkiezingsprogramma.</p> <p>In elk project dat door wijkcentrum De Kring wordt gecoördineerd, wordt maximaal ingezet op doelgroep participatie. Elk project wordt zowel gedragen door een stuurgroep van professionelen als door een werkgroep van mensen in armoede. Ideeën en voorstellen uit de werkgroep worden voorgelegd aan de stuurgroep en vice versa. Op die manier worden mensen in armoede betrokken in het hele proces.</p>
Moeilijkheden	Meest kritische punt in het project zal de realisatie van verbeteracties zijn. Eenvoudige acties zullen snel kunnen gerealiseerd worden, maar acties die sterk indruisen tegen de huidige aanpak of manier van werken zullen waarschijnlijk weerstand oproepen. Er zal heel sterk moeten ingezet worden in deze fase om de geformuleerde acties tot uitvoer te kunnen brengen. Hoop is dat partnerorganisaties voldoende openheid hebben om constructief om te gaan met de verbeteracties.

Succesfactoren	<p>In principe is het logischer om als doelgroeporganisatie dit project op te nemen aangezien men veel dichterbij de mensen staat die men uiteindelijk wil bereiken. Maar veel verenigingen zijn te kleinschalig en hebben geen middelen om hierop in te zetten. Men moet enorm veel investeren om de doelgroep te bereiken en te kunnen bevragen. Als doelgroeporganisatie staat men hier al een stap dichterbij dan bijvoorbeeld een OCMW door een jarenlange vertrouwensrelatie met de doelgroep. Als trekker van het project kan men ook zelf meer de regie in handen houden.</p> <p>Belangrijk zal zijn om op lange termijn de nodige zichtbaarheid te geven aan de verbeteracties. Vooral voor de doelgroep die sterk geïnvesteerd heeft is het essentieel om de resultaten van hun inzet te zien. Dit is een randvoorwaarde om de doelgroep opnieuw te kunnen engageren voor een volgend project. Voortdurende communicatie met de doelgroep hierin is cruciaal, ook waarom bijvoorbeeld bepaalde acties niet konden gerealiseerd worden.</p>
Randvoorwaarden	<p>Er is te weinig ondersteuning van basiswerkingen waardoor het voor doelgroeporganisaties vaak heel moeilijk is om de trekkersrol van dergelijke projecten op zich te nemen. De structuur en grootte van de organisatie en het lokale partnerschap zullen hiertoe cruciaal zijn. Extra middelen zijn een cruciale randvoorwaarde om meer doelgroepverenigingen trekker te laten zijn van het project.</p> <p>Goede relatie met het OCMW is een belangrijke voorwaarde om als structurele partners in een dergelijk project te stappen.</p> <p>De uitwerking van het project staat of valt met het partnerschap. Vertrouwdheid onder de partners is hierin belangrijk. Partners moeten zich betrokken voelen op het project om hier maximaal op in te kunnen zetten.</p> <p>Vaak hangt de betrokkenheid of inzet van een organisatie sterk af van de visie en goodwill van één persoon. Één persoon op één belangrijke plaats kan het beleid van een gemeente of bestuur in een bepaalde richting sturen en maken dat dergelijke projecten kans van slagen hebben of niet.</p> <p>De ondersteuning vanuit Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen wordt als heel belangrijk ervaren. Zeker de ervaringen van Samenlevingsopbouw Zuid-Oost-Vlaanderen zijn een sterke meerwaarde als input en expertise in dit project. Er wordt ook verwacht dat Samenlevingsopbouw expertise binnenbrengt rond de methodieken die eronder zitten, bijvoorbeeld de rechtencirkel. Het binnenbrengen van de ervaringen van de andere Oost-Vlaamse gemeentes wordt als belangrijkste meerwaarde van dit tussenniveau gezien.</p>

	<p>Het provinciale tussenniveau is ook een meerwaarde om andere organisaties op bovenlokaal niveau aan te spreken, bijvoorbeeld CAW. Als men zelf op provinciaal niveau is georganiseerd, kan men makkelijker contacten leggen met andere organisaties op dit niveau.</p>
--	---