

## 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 rechtentoeckenning:* Als meest verstrekkende vorm van proactief handelen blijft automatische rechtentoeckenning 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.