

Toenemende kosten van maatschappelijke dienstverlening verstrekt door OCMW's

De uitdaging

Elke burger en elke persoon die in België verblijft heeft recht op maatschappelijke dienstverlening om een menswaardig leven te kunnen leiden. Om dit recht op maatschappelijke dienstverlening te garanderen, werd door de organieke wet van 8 juli 1976 in elke gemeente een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn opgericht.

Als lokale overheidsinstelling geeft een OCMW mee vorm aan het sociaal beleid op het grondgebied van de gemeente. In functie van de behoeften die lokaal gekend zijn, kan zij een waaier aan diensten ontwikkelen voor personen en gezinnen. Deze dienstverlening verruimt continu, vaak onder impuls van het federale en regionale beleid, omdat nieuwe accenten ontstaan in de maatschappelijke noden.

De taken die de OCMW's uitvoeren, worden dan ook voor een deel door andere overheidsniveaus aangestuurd en gefinancierd, zowel met specifieke toelagen als met een algemene dotatie. Een OCMW haalt verdere inkomsten uit haar dienstverlening en uit overige (financiële) inkomstenbronnen. De gemeente past het deel van de werking bij dat het OCMW niet zelf kan financieren. De gemeente is daar wettelijk toe verplicht. De toenemende kosten van maatschappelijke dienstverlening die ten laste komen van de lokale overheid leggen dan ook steeds verdere druk op de

OCMW- en gemeentefinanciën. Daarenboven bepaalt de ongelijke financiële draagkracht van de lokale overheden in zekere mate in hoeverre de lokale sociale dienstverlening effectief kan worden uitgewerkt.

Sinds de economische crisis van 2009 neemt de bestaansonzekerheid van de bevolking opnieuw sterk toe. Daarvan getuigen het stijgend aantal aanvragen voor leefloon en dossiers voor budgetbegeleiding en schuldbemiddeling. Als gevolg van de steeds toenemende energieprijzen en woonkosten komen mensen met een laag inkomen vaker in de problemen. De steeds grotere behoeften aan dienstverlening waarmee OCMW's worden geconfronteerd, leiden tot een hogere druk op het personeel van de sociale dienst. Wanneer het aantal mensen dat bij het OCMW komt aankloppen groeit, is vaak bijkomend personeel nodig om kwaliteitsvolle hulpverlening te kunnen bieden, op maat, met individuele begeleiding.

De RMI-wet van 26 mei 2002 geeft de OCMW's drie instrumenten in handen om het recht op maatschappelijke integratie (RMI) te garanderen:

- activering van leefloners om maximale inschakeling op de arbeidsmarkt te bevorderen;
- het leefloon als minimumbasisinkomen;
- het uittekenen van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.

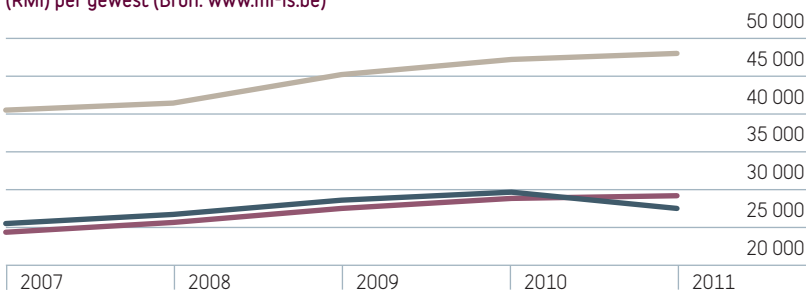
Voor de centrumsteden en voornamelijk de Brusselse regio ondervinden de laatste jaren een sterke toename van het aantal mensen dat een beroep doet op de maatschappelijke dienstverlening van het OCMW.

Algemene tendenzen in de klantenpopulatie van maatschappelijke dienstverlening zijn:

- de toename van het aantal leefloongerechtigden (+15,7 % tussen 2007 en 2011);
- meer jongeren als leefloners (+18,4 % tussen 2008 en 2011);
- meer equivalent leefloners (uitkering afhankelijk van de verblijfssituatie als niet-Belg) (+30 % tussen 2008 en

Grafiek 1

Evolutie van het jaarlijks gemiddeld aantal begunstigden met recht op maatschappelijke integratie (RMI) per gewest (Bron: www.mi-is.be)



Bron: www.mi-is.be

— Brussel — Vlaanderen — Wallonië

2010 parallel met de verdubbeling van het aantal asiel-aanvragen);
→ de verkleuring van de bijstandspopulatie (migratiebeleid).

Deze diversiteit in het OCMW-publiek plaatst de sociale diensten van de OCMW's voor grote uitdagingen. Maatwerk, rekening houden met de persoonlijke leefsituatie van elke klant, zijn competenties en gebreken, zijn culturele achtergrond en zijn sociale omgeving vormen succesfactoren tot een aangepaste hulpverlening, maar vergen heel wat vaardigheden en aangepaste werkmethoden van de maatschappelijk werkers.

De druk op de lokale maatschappelijke dienstverlening neemt ook toe door de vergrijzing van de bevolking en door de mate waarin degressieve werkloosheidsuitkeringen leiden tot een toenemend aantal uitsluitingen. Enerzijds ondervinden OCMW's reeds deze instroom van uitgesloten werklozen in het vangnet van de lokale maatschappelijke dienstverlening. Anderzijds moeten de maatschappelijke dienstverlening en het investeringsbeleid in sterkere mate worden afgestemd op de behoeften van ouderen door de toename van het aantal oudere afhankelijke personen (zie fiche 5 over de demografische evolutie). De investeringsbehoeften voor de woonzorgopvang van ouderen zijn immers enorm.

Maatschappelijke dienstverlening die OCMW's aanbieden, omvat tal van diensten zoals bijvoorbeeld thuishulp (warme maaltijden, poetshulp, gezinshulp enz.) naast de belangrijkste opdracht van materiële en financiële ondersteuning van personen. Naast de toekenning van het leefloon, gaat het hier om eenmalige of tijdelijke aanvullende steun, afhankelijk van de concrete nood van de hulpvrager en afhankelijk van de middelen en de beslissing van het OCMW. OCMW's spelen ook een centrale rol in het wegwijs maken in de toegang tot sociale diensten. Daarnaast beheren ze specifieke instellingen die opvang en begeleiding verzekeren, zoals woonzorgcentra (rusthuizen, rust- en verzorgingstehuizen), dienstencentra, centra voor dagverzorging, serviceflats, centra voor kort verblijf, kinderdagverblijven, diensten voor onthaalouders en initiatieven voor buitenschoolse kinderopvang, lokale opvanginitiatieven voor daklozen en asielzoekers enz.

De lokale overheden zijn niet de enige aanbieders van dergelijke diensten. Ook andere welzijnsorganisaties (vzw's, sociale ondernemingen) en bedrijven (privépersonen en commerciële) zijn actief in de sector van ouderenzorg, thuishulp, kinderopvang, budgetbegeleiding, enz. Vaak overlappen deze hulpverlening en de maatschappelijke opdracht van de OCMW's voor een deel. OCMW's garanderen als openbare initiatiefnemers wel steeds een gelijke toegang voor iedereen. Hun aanbod is van goede kwaliteit, ingebed in de buurt, pluralistisch en met expliciete aandacht voor de meest kwetsbare klanten.

Maatschappelijke dienstverlening is een opdracht die steeds meer op de financiën van de lokale overheid gaat wegen en zo een financiële uitdaging vormt voor de gemeenten.

Regelgevend kader

→ Op federaal niveau

- De organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 richt in elke gemeente een OCMW op. Hoewel het beheer van het OCMW juridisch losstaat van dat van de gemeente, is er toch een duidelijke band tussen beide doordat de gemeente verplicht is om het tekort van haar OCMW bij te passen.
- De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI) geeft de OCMW's de instrumenten in handen om het recht op maatschappelijke integratie te garanderen.

→ Op regionaal niveau

— Vlaanderen

- Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid.
- Decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

Voor alle voorzieningen en diensten die een OCMW aanbiedt, bestaat er specifieke regionale sectorale regelgeving.

— Wallonië

- Besluit van de Waalse regering van 29 september 2011 houdende de codificatie van de wetgeving inzake gezondheid en sociale actie.

Financiële impact

Een deel van de opdrachten van het OCMW wordt hetzij door de federale overheid gefinancierd, hetzij door de gemeenschappen en gewesten. Ook de gebruikers van de dienstverlening dragen een deel van de kosten, zoals de dagprijs in de woonzorgcentra en de kinderdagverblijven en de bijdrage voor thuiszorgdiensten. De gemeente is verplicht het tekort aan werkingsmiddelen van het OCMW bij te passen. Tijdens de voorbije bestuursperiode 2007-2012 groeide deze **gemeentetoelage** sterk, onder invloed van de crisis, tegen een ritme van 4,4 % per jaar, wat sneller is dan de jaarlijkse gemiddelde groei van de gemeente-uitgaven van 3,3 %. Daardoor gaat deze toelage ook meer doorwegen in de gemeentebegrotingen. De gemeentelijke toelage aan het OCMW vertegenwoordigt in 2012 zo'n 10,1 % van een doorsnee gemeentebudget.

De Brusselse gemeenten werden duidelijk sterker geconfronteerd met de gevolgen van de verarming van de bevolking zodat de toelage aan het OCMW er nog fors(er) gestegen is sinds het begin van de vorige bestuursperiode (+5,6 % per jaar). Ze haalt dan ook het hoogste gemiddelde bedrag per inwoner (246 EUR per inwoner) in vergelijking met de andere regio's (respectievelijk 127 en 117 EUR per inwoner voor Vlaanderen en Wallonië). Ook de andere grote steden van het land noteren hogere cijfers voor de toelagen (147 EUR per inwoner in 2012 voor de Waalse grote en regionale steden (cluster W10) en 164 EUR per inwoner voor de grote Vlaamse steden en centrumsteden.

Dat de uitvoering van de bij wet vastgelegde maatschappelijke dienstverlening slechts gedeeltelijk wordt gefinancierd met specifieke toelagen komt duidelijk tot uiting in de

mate waarin de toegekende bedragen voor het leefloon, die vastgelegd werden bij wet, gesubsidieerd worden. De OCMW's ontvangen in regel een toelage van de federale overheid die slechts 50 % tot 65 % bedraagt van elk uitgekeerd leefloon. Voor een reeks situaties wordt dit percentage verhoogd of wordt de uitgave volledig terugbetaald (groot aantal leefloners, equivalent leefloon, jongeren, activering enz.).

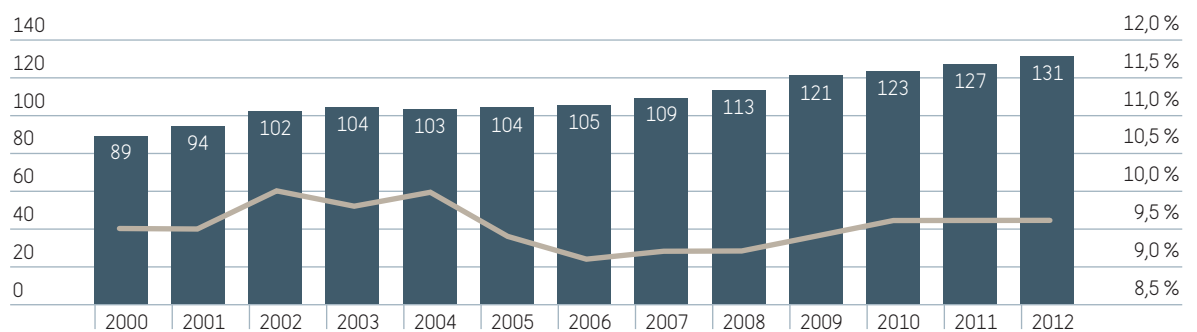
Omdat de wettelijke bedragen van het leefloon onder de armoedegrens blijven en niet welvaartsvast zijn, blijft vaak aanvullende financiële of materiële steun aan personen nodig. Die hulp hangt af van het oordeel en de draagkracht van het lokale OCMW.

Ook de gewestelijke overheden betoelagen de OCMW's. Enerzijds via een algemene toelage zoals het gemeente-

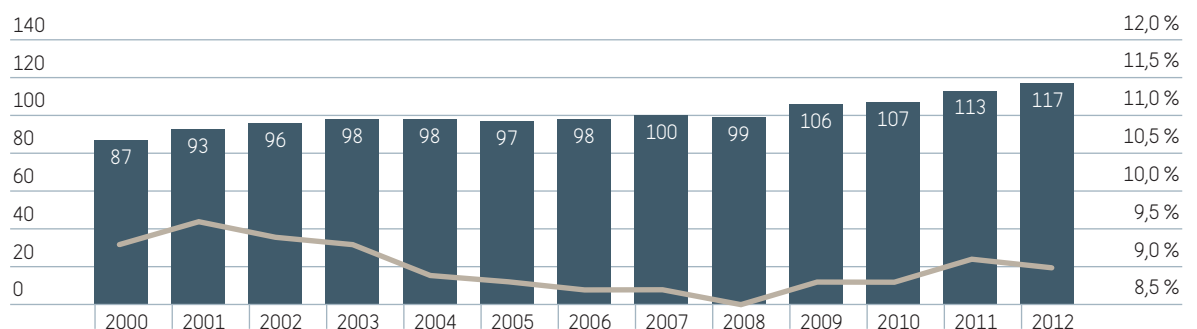
Grafiek 2

Gemiddeld bedrag van de gemeentebijdrage aan het OCMW - uitgedrukt in EUR per inwoner en in % van de totale gemeente-uitgaven

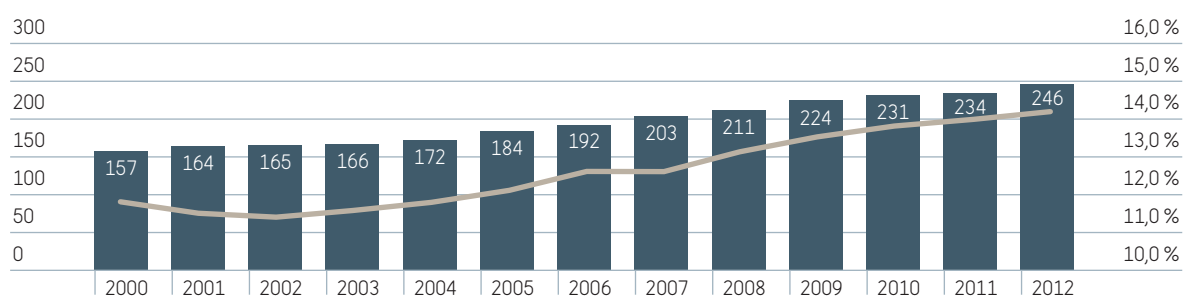
Vlaamse gemeenten



Waalse gemeenten



Brusselse gemeenten



■ Gemeentebijdrage (EUR / inw.)

■ % gemeentebijdrage voor OCMW/ gemeente-uitgaven

fonds¹ in Vlaanderen en het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn in Wallonië en Brussel. Anderzijds sturen zij beleidsprojecten aan voor maatschappelijke dienstverlening en bieden ze hiervoor specifieke toelagen.

Binnen de OCMW-werking nemen de personeelskosten meer dan de helft van de uitgaven in beslag. Wanneer meer mensen een beroep doen op maatschappelijke dienstverlening en de inzet van bijkomend personeel bij de sociale dienst en in de voorzieningen van het OCMW nodig is, dan weerspiegelen de bijkomende aanwervingen zich echter niet alleen in de personeelskosten maar ook in de werkingskosten van een OCMW. Daarenboven zien de OCMW's de komende bestuursperiode ook hun bijdragevoet voor de pensioenbijdrage systematisch verhogen (zie fiche 9: De pensioenen van de lokale ambtenaren) door de hervorming van het pensioenstelsel voor statutaire personeelsleden van de lokale overheid. OCMW's kennen doorgaans echter de bijzondere situatie dat ze meer contractanten onder hun personeelsleden tellen dan vastbenoemden waardoor het optrekken van de bijdragevoet in de meeste gevallen een relatief beperkte impact zal hebben op de pensioenbijdragen. De OCMW's zullen echter hun personeelsuitgaven zien oplopen door de hogere responsabiliseringscoëfficiënt die compenseert dat er minder vastbenoemden aan het werk zijn. Het opzetten, in Vlaanderen, van een tweede pensioenpijler voor de contractanten, zal op zijn beurt ook druk zetten op de OCMW-financiën, ook al bepaalt het bestuur zelf of ze in dit systeem instapt en welke bijdragevoet ze berekent op de loonmassa.

Met de toenemende vergrijzing zullen de OCMW's, net zoals andere bestuursniveaus, in sterkere mate hun investeringsbeleid en werking moeten afstemmen op de behoeften van ouderen (zie fiche 11, Dienstverlening voor ouderen en OCMW-woonzorgcentra). De investeringsbehoeften voor de woonzorgopvang van ouderen zijn immers enorm.

Aanvullende informatie

Algemene informatie over de maatschappelijke dienstverlening en werking van OCMW's is beschikbaar op de websites van de verschillende verenigingen voor steden en gemeenten:

- Vlaanderen: www.vvsg.be
- Wallonië: www.uvcw.be (espaces CPAS)
- Brussel: www.avcb-vsgeb.be (Afdeling OCMW)

Statistieken en informatie over Recht op Maatschappelijke Integratie en Recht op Maatschappelijke Hulp:

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid: www.mi-is.be

Belfius Bank Research: Lokale financiën: jaarlijkse financiële analyse van de OCMW's per regio op de website www.belfius.be/onzestudies (rubriek Public & Social Banking).

Analyse van de evolutie van de bijstand:

Carpentier Sarah, "Uitdagingen van een activerende bijstand die verkleurde: naar een nieuwe verhouding tussen federaal en lokaal?", Welzijnsgids - 82 (2011), p. 53-80.

¹ Geldt alleen als gemeente en OCMW ervoor kiezen dat een deel van het gemeentefonds naar het OCMW gaat.