

DE WELVIJNS/ORG

IN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP
De jaren tachtig in perspectief

Rika Steyaert

Speciaal nummer van het tijdschrift DE POSTSTRAAT



DE WELZIJSZORG IN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De jaren tachtig in perspectief

R. Steyaert

**Speciaal nummer van het tijdschrift
DE POSTSTRAAT**

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	5
I. HET BREDE REFERENTIEKADER	7
1. De historische context	7
2. Van caritatieve naar gemeenschapszorg	8
3. De tijdgeest begin van de jaren tachtig	10
4. Welzijnszorg: een dwerg vergeleken met de reus van de sociale zekerheid	11
5. Een moeilijke maar geen slechte start	12
II. DE GROTE KRACHTLIJNEN VAN HET BELEID	13
1. Openheid en dialoog	13
2. Wetenschappelijke onderbouwing	13
3. Sensibiliserende doorlichting	14
4. Coördinatie, samenwerking, planning	14
5. Decretale vorming	15
6. Imagovorming en externe positionering	16
7. Brussel, een buitenbeentje	16
8. Een strakke budgettaire context	17
III. DE GROTE RUBRIEKEN IN HET BELEID (IMPLEMENTATIE)	18
1. Kinderzorg	18
2. Bijzondere jeugdzorg	20
3. Bejaardenzorg, gezins- en bejaardenhulp	25
4. Gehandicaptenzorg	29
5. Diverse bijzondere doelgroepen (migranten, verslaafden, justitieel welzijnswerk e.a.)	32
IV. TOEKOMST VAN DE WELZIJSZORG	36
V. BESLUITEN	37
NASCHRIFT	40

Speciaal nummer van het tijdschrift DE POSTSTRAAT, juni 1993

Uitgegeven door het Hoger Instituut voor Maatschappelijk en Cultureel Werk

Poststraat 111, 1210 Brussel

Tel. 02 / 218 17 05

Kan besteld worden op dit adres, via overschrijving op nr. 799-5500427-44

Kostprijs 200 BF.

INLEIDING

De welzijnszorg heeft in Vlaanderen in de voorbije jaren meer en meer maatschappelijke erkenning gekregen.

Ik zou het toejuichen mocht haar groei en ontwikkeling eens het voorwerp uitmaken van een nauwkeurige en gedetailleerde historische analyse.

In deze brochure is het mij vooral te doen om de evolutie van de welzijnszorg te beschrijven op het ogenblik dat de Vlaamse Gemeenschap hieraan op autonome wijze vorm kon geven nl. na de staatshervorming van 8 augustus 1980.

De voorgeschiedenis, vóór 1980, beperkt zich tot een zeer algemene situering die ongetwijfeld afbreuk zal doen aan het immense voorbereidend werk dat onder zeer moeilijke omstandigheden geleverd is, door de meestal christelijk caritatief geïnspireerde initiatieven. De maatschappelijke betekenis van deze initiatieven is vaak te weinig en te ondiep beschreven. Zij groeiden naast en soms in samenwerking met sociale diensten die binnen het kader van grote sociale organisaties tot stand kwamen.

Op de waarde van beide vormen van dienstverlening werd weliswaar in een veelheid van losse bijdragen gewezen, maar zij verdienen een meer wetenschappelijke en professionele analyse die hen in het geheel van de maatschappelijke evolutie zou situeren. In het verzuilingsdebat dat op gezette tijden weer oplaait blijkt enig geheugenverlies met betrekking tot de ware aard van deze initiatieven soms te leiden tot veronachtzaming en zelfs verwerping van de onvervangbare rol die zij in de toenmalige samenleving vervulden en vaak ook nu nog vervullen. Zelf zie en interpreteer ik het hedendaags verzuilingsdebat geenszins als een afbreuk doende oefening van wat er aan wezenlijke verworvenheden is tot stand gekomen maar wel als een kritische bevraging of ditzelfde model op dezelfde manier kan doorgetrokken worden naar de toekomst.

I. HET BREDE REFERENTIEKADER

I. HISTORISCHE CONTEXT

Met diezelfde beperkingen zou ik willen afzien van een even belangrijke excursie, die evenzeer nadere studie verdient, nl. de betekenis van de organisatie en de uitbouw van de welzijnszorg vanuit een emancipatorische vrouwenbeweging: het verlaten van de unidimensionele visie op de vrouw als een louter zorgend functioneel wezen; het verlaten van de opdeling: man-zijn is offensief en welvaartstrevend versus vrouw-zijn is passiever, cultuur- en welzijnsbehoudend. Het zou ongetwijfeld boeiend zijn na te gaan hoe de professionalisering van de welzijnszorg mede door toedoen van de overheid sterk bevorderd, voorwaarden scheppende elementen inhoudt voor de emancipatie van de vrouw.

Door mij noodgedwongen te beperken tot deze terreinen, kon ik ruimte en aandacht vrijmaken voor de meest belangrijke aspecten van het eerste decennium van Vlaamse autonomie inzake welzijnszorg. De omstandigheden hebben gewild dat ik over deze periode met meer gezag kan spreken dan over andere periodes. Niettemin zal elkeen in deze bijdrage elementen vinden die een ruimere historische visie weerspiegelen, zij het dan verspreid over de gehele uitwerking van de analyse.

De maatschappelijke evolutie is geen planmatige noch een gepredetermineerde evolutie. Zij kent een eerder dialectisch verloop. De staatshervorming in het België van 1980 werd vanuit welzijnszorg niet opgeëist, niettemin heeft zij in deze een eigen ontwikkelingsproces op gang gebracht. Hiervan een getuigenis af te leggen voor het eerste decennium is de bedoeling van mijn bijdrage.

Wie een inzicht wil krijgen in de evolutie van de Vlaamse welzijnszorg tijdens de jaren tachtig, moet voldoende aandacht opbrengen voor het breder referentiekader waarbinnen de ontwikkeling van de welzijnszorg zich toen situeerde.

Met de eerste staatshervorming van 1970 werd een doorbraak geforceerd inzake de autonomie van de gemeenschappen op cultureel gebied.

De zorg voor eigen taal en cultuur vormden van oudsher een constante in de Vlaamse Beweging. Het onbegrip voor deze zorg leidde ertoe dat het Belgisch institutionele kader als inadequaat werd beschouwd. De optie voor eigen Vlaamse beleidsstructuren drong zich meer en meer op. Het bestaan en de werking van sterke culturele organisaties was aan deze autonomistische beweging niet vreemd.

Parallel met deze culturele beweging ontstond er in Vlaanderen, vooral na de tweede wereldoorlog, ook een beweging voor sociaal-economische ontvoogding. Het ging toen niet om een pleidooi tegen België maar wel om een pleidooi voor eigen ontwikkeling, een oproep om de gelatenheid af te zweren, het geloof in eigen krachten aan te wakkeren, de hand zelf aan de ploeg te slaan.

In dit verband kan het volstaan te verwijzen naar alle thema's van de eerste Vlaamse Wetenschappelijke Economische Congressen, naar het ontstaan van de provinciale economische raden en de Economische Raad voor Vlaanderen, naar het werk van Prof. Dr. Fr. Van Mechelen over de ontwikkeling van de volkskracht in Vlaanderen. Later, in de jaren zestig, heeft zich hier de zorg voor de ruimtelijke ordening op ingeënt zoals dit tot uiting is gekomen in de gewestplannenproblematiek.

Ook in deze aangelegenheden van ruimtelijke en regionaal-economische ontwikkeling bestonden er in Vlaanderen organisaties en ontmoetingsstructuren die denk- en drukingswerk verrichtten. Daar ontstonden verwachtingen, werden er plannen en eisenbundels opgesteld. Deze structuren fungeerden als aanjagers voor de nieuwe en belangrijke grondwettelijke ingreep van 1980.

Bij het totstandkomen van deze fase van de staatshervorming mag daarenboven niet uit het oog verloren worden dat sinds het einde van de jaren zestig er een duidelijke institutionele prefiguratie was opgetreden van de staatshervorming van 1980 op het vlak van de gewestelijke, vooral van de economische materies. Immers, sinds 1968 functioneerden er binnen de nationale regering regionale staatssecretarissen voor economie. Zij konden putten uit eigen financiële middelen met het oog op een beleid inzake regionaal economische expansie en binnen bepaalde budgettaire grenzen beschikten zij over een autonome beslissingsbevoegdheid.

De staatshervorming van 1980 bezorgde Vlaanderen een eigen wetgevend orgaan (de Executieve), een eigen administratie (de Administratie van de Vlaamse Gemeenschap), en eigen financiële middelen (de Vlaamse begroting). De gewestelijke materies (economie, werkgelegenheid, milieu, ruimtelijke ordening) stonden er centraal. Dit neemt niet weg dat in 1980 ook de eerste basis werd gelegd voor de verruiming van de gemeenschapsmateries nl. van cultuur naar onderwijs (beperkt) en naar de zogenaamde persoonsgebonden materies.

De persoonsgebonden bevoegdheden sloegen op aangelegenheden die technisch bekend stonden onder de rubrieken bijstand aan personen en volksgezondheid. Vrij snel werden deze administratieve benamingen vervangen en sprak men over de welzijnsmateries in enge of in ruime zin (inclusief volksgezondheid).

Als wij nu de analyse willen maken van de persoonsgebonden aangelegenheden dan dient vastgesteld dat een soortgelijke traditie, soortgelijke organisaties en overkoepelende Vlaamse gespreksforums als in de werelden van cultuur en economie niet bestonden. De welzijnszorg bevond zich in haar eerste fase van bestaansrecht. Zij bestond uit kleine plantjes gegroeid in de schaduw van grote monumentale bomen als justitie (bijzondere jeugdzorg en forensisch welzijnswerk), als volksgezondheid (kinder-, gezins-, gehandicapten- en bejaardenzorg) en als sociale voorzorg. Het spanningsveld overheid en welzijnszorg was relatief nieuw.

2. VAN CARITATIEVE NAAR GEMEENSCHAPSZORG

Even in de tijd terugblikkend is het niet onbelangrijk erop te wijzen dat de wortels van de welzijnszorg in een lang verleden verankerd lagen in een caritatieve bekommernis. Weeshuizen, rusthuizen, gestichten voor doven en blinden dankten hun ontstaan en leefbaarheid aan private en officiële instanties.

Onuitwisbaar is de rol die in voorbije tijden gespeeld werd door religieuze congregaties of verenigingen van welgestelde burgers. Daarnaast ontwikkelden de gemeentelijke overheden, langs de Commissies van Openbare Onderstand een lange traditie van hulp en opvang van verpauperde burgers.

In de jaren die op de tweede wereldoorlog volgden beïnvloedden een aantal nieuwe factoren de opvattingen over welzijnswerk.

De solidariteitsgedachte die de arbeidersbewegingen in het vaandel droegen diende zich meer en meer aan naast een louter caritatieve benadering. De sociale wetgeving, met als hoogtepunt de invoering van het stelsel van sociale zekerheid met zijn tegemoetkoming aan essentiële levensbehoeften, was een feitelijke concretisering van deze eisen van solidariteit onder alle bevolkingslagen. Onvermijdelijk bracht dit ook een verschuiving teweeg in de opvattingen over de rol en de verantwoordelijkheid van de Staat, naast en voor het privé-initiatief.

Uiting van eenzelfde geest was de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. Ze hield meer in dan een naamsverandering. Door het individueel recht op materiële hulp uit te breiden tot een recht op maatschappelijke dienstverlening kreeg het OCMW de opdracht binnen de gemeente zorg te dragen voor een globaal welzijnsprogramma. Naast materiële problemen worden van dan af aan geleidelijk ook problemen van immateriële en psycho-sociale aard als voorwerp van hulpverlening beschouwd en wijst men op de noodzaak zowel preventief als curatief op te treden.

Zeker niet vreemd aan deze ontwikkeling en aan de evolutie van het hele welzijnswerk waren de invloeden die binnen de opleidingen en de praktijk van het maatschappelijk dienstbetoon (toen zo genaamd) vanuit de Angelsaksische wereld overgewaaid kwamen: cliëntaanvaarding – zelfredzaamheidgedachte – workability van de hulpvrager – nadruk op de rol van psychologische factoren.

Geleidelijk werd men zich bewust van andere noden die geen respons vonden binnen het kader van de zich ontwikkelende sociale wetgeving. Daarom werden door de caritatieve instellingen, in verbonden gegroepeerd, en door de sociale organisaties, hele netwerken van diensten georganiseerd, die gericht waren op zeer uiteenlopende behoeften: zuigelingenzorg, mutualiteitsdiensten voor begeleiding van langdurig of chronische zieken, gezins- en bejaardenhulp, verenigingen voor gehandicapten, enz.

Het dient onmiddellijk gezegd dat inzake sociale wetgeving en sociale voorzieningen de structurele component, de inhoudelijke opvulling en de intern evolutieve aspecten, belangrijker waren dan de regionale componenten.

DE TIJDGEEST BEGIN VAN DE JAREN TACHTIG.

De ontwikkeling van de welzijnszorg in de jaren tachtig mag ook niet los gezien worden van de vigerende tijdgeest. Er was vooreerst het economisch doemdenken, de budgettaire impasse en de daarmee samenhangende gedachte van de afkalving van de overheids-interventie en van de privatisering. In meer strikte termen van welzijnszorg, voegden zich daarenboven nog aan toe: het verzuilingsdebat, de emancipatorische beweging van de cliënt, de kleinschaligheidsgedachte.

Nieuwe visies zochten ook om een plaats te verwerven in het welzijnsveld. De kritiek die zij uitten op een aantal aspecten van werkwijzen en structuren was vaak niet mals: het caritatieve was misleidend, de grootschaligheid uit den boze, de verzuiling voorbijgestreefd, het emancipatorische ondergewaardeerd.

In feite stond het beleid bij de aanvang van de jaren tachtig voor een bonte, ongecoördineerde verzameling van diensten en initiatieven die een brede waaier van hulpverlening in de meest diverse domeinen bestreek: begeleiding van gezinsproblemen, zorg voor minder-validen, jeugdzorg, bejaardenhulp, zelfhulpgroepen, migranten en nomaden en de centra voor maatschappelijk werk vormen slechts een deel van de opsomming van thema's die dringend aan overdenking, ondersteuning en grotere samenhang toe waren.

Hier dient aan toegevoegd te worden dat er zich van meet af aan bevoegdheidsconflicten aankondigden en dat er zich een sterk reductionistische visie aftekende inzake de bevoegdheidsomschrijving van de persoonsgebonden materies. Het taboe van de subnationaliteit binnen Brussel stuurde de Raad van State in een zeer enge visie over de afbakening van de persoonsgebonden bevoegdheden tussen het federale en het gemeenschapsniveau. De staats-hervorming werd niet gezien als het instrument tot het realiseren van een breed, specifiek en coherent nieuw maatschappelijk project maar als een soort uitlaatklep voor autonomistische frustraties met een beperkt en tijdelijk karakter. Verder zullen wij nog zien dat de Vlaamse Regering zich niet zo maar zou neerleggen bij een dergelijke verengde visie op de persoonsgebonden materies (cfr. *werkgroep Rimanque*).

Er moesten nieuwe wegen bewandeld worden, doch dit kon slechts gebeuren binnen een beperkt juridisch institutioneel kader, en bovendien binnen een organisatorisch structureel kader dat quasi onbestaand was of georiënteerd op het federale niveau waar de belangrijkste bevoegdheden inzake sociale aangelegenheden te situeren waren.

Men mag rustig spreken over weinig ruimte en vele uitdagingen.

4. WELZIJNSZORG: EEN DWERG VERGELEKEN MET DE REUS VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

In brede lagen van de Vlaamse beweging is er steeds ruimte geweest voor een sociale reflex. Door maatregelen te zoeken voor werkverschaffing, voor reconversie of omscholing wilde men de welvaartssituatie van de Vlaamse gezinnen krachtig verbeteren. Wie het werk van Prof. Dr. Gaston EYSKENS als hoogleraar en als politicus overloopt, zal daarin vele aanknopingspunten vinden om de sociale strekking van de Vlaamse beweging aan te tonen.

Het geleidelijk optrekken van de fundamenteën in de basisstructuur van wat wij nu het gebouw van de verzorgingsstaat noemen, is evenwel op een andere wijze gerealiseerd. België heeft een zeer lange traditie van de zogenaamde overleg-economie waardoor de nationale sociale gesprekspartners, syndicale en patronale, een leidinggevende rol spelen bij het uittekenen van de sociale wetgeving (loononderhandelingen, pensioenen, werkloosheidsuitkeringen, ziekteverzekering e.a.). Dit hoeft geen verwondering te wekken vermits de financiering van de stelsels grotendeels via de bijdragen voor sociale zekerheid verloopt en de overheid aanvullend optreedt. De opbouw van de sociale bescherming is zelden of nooit als een regionale aangelegenheid aanzien geweest. Pas de jongste jaren zijn er kritische stemmen opgegaan over te grote regionale verschillen inzake oneigenlijk gebruik van diverse sociale beschermingsmaatregelen of voor een meer homogene afbakening van zinnvolle bevoegdheidspakketten.

Het valt goed te verstaan dat het waarborgen van een minimale levensstandaard aan de bevolking en het zoveel mogelijk bewaren van de verworven levensstandaard — wat toch de basisdoelstellingen van de sociale zekerheid zijn — als algemeen geldend werden beschouwd, onafgezien van de regio waarin de bevolking woont of tewerkgesteld is. Het betreft hier immers het financiële opvangsysteem in gevallen van tegenspoed onafhankelijk van de wil van de betrokkenen. Dit breedmazig financieel netwerk kon niet of onvol-

doende rekening houden met particuliere welzijnsnoodsituaties of bijzondere doelgroepen in de samenleving. In de jaren zestig en zeventig werd geleidelijk werk gemaakt van tal van door de overheid gesubsidieerde welzijnsvoorzieningen die een antwoord moesten geven op particuliere noodsituaties: de opvang van kinderen, gehandicapten, bejaarden, de organisatie van advies- en consultatiebureaus voor jongeren, relationele problemen, sociale noodtoestanden, de praktische organisatie van de thuishulp, e.a. Deze fijnregeling van het sociaal beleid beoogde vooral de kwaliteit van het leven of het samenleven te bevorderen door het verlenen van professionele hulp in plaats van financiële hulp. Dit welzijnswerk groeide in de schaduw van de grote sociale politiek en werd buiten de bijdragen van de sociale zekerheid door de overheid rechtstreeks en in beperkte mate gesubsidieerd. Ook hier valt geen uitgesproken regionale dimensie waar te nemen, tenzij de grote interesse vanuit Vlaanderen voor een sterk gezinsgerichte benadering.

5. EEN MOEILIJKE MAAR GEEN SLECHTE START

Uit alles wat voorafgaat kan worden afgeleid dat de welzijnsmateries bij de start van de eerste volwaardige Vlaamse Regering veel minder goed voorbereid waren op de kansen tot nieuwe dynamiek die de situatie inhield.

Toch hoorden de welzijnsmateries er voor het volle pond bij. Zij waren even welkom als de overige bevoegdheden. Er bestond van meet af aan een uitgesproken wil bij de leden van de Vlaamse Executieve om op maximale wijze gebruik te maken van alle overgedragen bevoegdheden en vorm te geven aan een eigen Vlaamse aanpak op de diverse beleidsdomeinen, zowel wat de gewest- als de gemeenschapsmateries betrof. Voor de welzijnssector betekende dit enkel dat de uitdaging groter was.

II. DE GROTE KRACHTLIJNEN VAN HET BELEID

1. OPENHEID EN DIALOOG

Kenmerkend voor het Vlaams beleid inzake welzijnzorg was het wars-zijn van een snelle Vlaamse ijking via een eenvoudige nieuwe etikettering nl. Vlaams i.p.v. Belgisch of nationaal.

Bevrijd uit de greep van grote departementen zoals Justitie en Volksgezondheid die andere prioritaire zorgen hadden en bevrijd van de compromissen op Belgisch gezagsniveau, wilde de eerste Vlaamse Regering het welzijnsbeleid uitbouwen in samenwerking met de sector, en dit zowel met diegenen die van oudsher zich een reputatie hadden opgebouwd als met anderen die nieuwkomers waren en op bepaalde terreinen een duidelijk verschillende mening aankleefden en verdedigden. Deze voorzichtigheid om pas na overleg met alle betrokkenen tot conclusies te komen inzake het beleid sloeg zowel op het reglementaire naar de voorzieningen toe als op de meer structurele of institutionele aspecten van het beleid.

In dit kader ook werd vorm gegeven aan de oprichting van diverse Hoge Raden die de Minister op eigen initiatief of op verzoek dienden te adviseren: Hoge Raden voor het gezin, de derde leeftijd, de gehandicapten, de migranten.

Deze contacten waren zowel informeel als formeel. Zij waren systematisch of accidenteel. Zij waren representatief of exemplatief. Zij sloegen op vereniging van ouders, van cliënten, van hulpverleners, van beroepsgroepen, van syndicale delegaties, van gespecialiseerde voorzieningen, van inrichtende machten, van verwijzende instanties e.a.

Een eigen Vlaams beleid moest in de eerste plaats tot stand komen uit de eigen wortels. Niet boven de hoofden, niet laag bij de grond, maar vanuit het werkveld zelf zou het Vlaams welzijnsbeleid zijn vertrekbasis vinden.

2. WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING

Het smeden van een nieuw beleid moest zeker stoeien op Vlaamse "roots" maar evenzeer diende men oog te hebben voor de nieuwe verworvenheden in de gedrags- en sociale wetenschappen. Bij vele deelsectoren gebeurde de beleidsvoorbereiding aan de hand van gericht, toegepast wetenschappelijk onderzoek. In de bejaardensector

(vooral via het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien), in de gehandicaptensector (opeenvolgend HIVA- en Ufsia-onderzoek), in de bijzondere jeugdzorg (Hellinckx-Andersen-onderzoek), adoptie- en migrantenonderzoek e.a. Telkens werd geprobeerd om algemene onderzoeksresultaten te implementeren naar de Vlaamse situatie.

3. SENSIBILISERENDE DOORLICHTING

De van het nationaal niveau overgehevelde reglementeringen en instellingen waren gegroeid uit vroegere situaties, hadden meestal opeenvolgende aanpassingen ondergaan of waren daar aan toe. Was hun wijze van werken nog aangepast aan de omstandigheden van vandaag? Was de subsidiëring nog aangepast aan de gestelde doeleinden? Het beleid beperkte zich niet alleen tot het onderschrijven van de voorgestane principes en van de na te streven doeleinden. Het bekommerde zich evenzeer voor de precisering van de middelen om de gestelde doeleinden te bereiken.

Het beleid doet dit zelden zelf. Meestal wordt er intermediair gewerkt. Voorzieningen worden gesubsidieerd om hun opdracht te vervullen. Maar het is duidelijk dat daartoe ook andere factoren een voorname rol spelen, niet het minst een aangepast management. Om beleid en voorzieningen nauwer met elkaar aansluiting te laten vinden, werd niet geaarzeld grootscheepse doorlichtingen door te voeren op het niveau van de werking van voorzieningen. Dit gebeurde bij de diensten voor gezins- en bejaardenhulp, de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, de instelling Kind en Gezin. In al deze gevallen hebben de doorlichtingsactiviteiten geleid tot bijsturing van het overheidsbeleid qua reglementering en tot concrete ondersteuning van de voorzieningen bij het herdenken van de wijze van uitvoering van hun taken. Zo werd in de sector van de gehandicaptenvoorzieningen samen met een nieuw boekhoudplan, een informatisering doorgevoerd, niet alleen bij besluit, maar ook met alle begeleidende maatregelen qua adviserende ondersteuning. Een dergelijke operatie kwam niet alleen de voorzieningen maar ook het beleid ten goede qua noodzaak aan nauwkeurige informatie met het oog op verantwoorde bijsturingen.

4. COÖRDINATIE, SAMENWERKING, PLANNING

Alhoewel de verzuiling in de welzijnszorg in de jaren tachtig reeds aan de agenda stond als echt of pseudoprobleem, werd algemeen aanvaard dat de verbijzondering, de verkokering een even groot, zo niet een groter probleem was.

Voorzieningen waren naast elkaar gegroeid en overlaptten vaak elkaar qua werking. Naast het openbare leeft het particuliere initiatief. Binnen het particuliere initiatief dienden zich daarenboven meerdere tendensen aan onder uiteenlopende benamingen. Spanningsvelden waren er eveneens tussen voorzieningen die ambulante of residentieel werkten, tussen ambulante voorzieningen die autonoom waren of eerder gegroeid uit residentieële voorzieningen.

Een koppeling van grotere planning en regionale spreiding leidde tot de lancering van provinciale welzijnscommissies. Deze regionale commissies zouden op vrijwillige basis pogen, via gedocumenteerde gesprekken, een nauwere samenwerking tot stand te brengen, een betere inplanting en een selectievere aanpak.

Het centrale beleid zou op adviserend vlak aldus gevoed worden door de Hoge Raden op categoriaal vlak en door de Provinciale Welzijnscommissies op regionaal vlak. Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincies in dit soort van aangelegenheden, ging het hier tevens om een eerste model van samenwerking tussen de provinciale overheden en de Vlaamse Gemeenschap.

5. DECRETALE VORMGEVING

Vele materies in de welzijnszorg hadden een oude of meer recente wettelijke basis (cfr. *Kind en Gezin, Jeugdbescherming, Fonds 81*) of werden geregeld door even oude koninklijke besluiten (*ambulant welzijnswerk*). De Vlaamse Regering wilde dit historisch Belgisch reglementair kader daar waar nodig een aangepaste Vlaamse vertaling geven. Hiervoor argumenteerde ik reeds dat deze "vertaling" niet te letterlijk diende opgevat maar wel als een waarachtige eigentijdse vormgeving. Nieuwe decreten en reglementeringen dienden aangepast te worden aan de Vlaamse situatie en open te staan voor de behoeften van morgen qua volume en qua aanpak.

Tijdens de jaren tachtig, onder de regeringen GEENS I en II, zou de basis gelegd worden van vernieuwend regelgevend welzijnsbeleid zowel decretaal als qua Executievebesluiten. Dit is gebeurd voor alle belangrijke categorieën van het welzijnswerk: Kind en Gezin, de bejaardenzorg, de gehandicapten, de bijzondere jeugdzorg, het justitieel welzijnswerk.

Niet zelden werd vernieuwende regelgeving voorafgegaan door uitvoerig toelichtende beleidsnota's zoals EPOS voor de gehandicaptensector, HOME voor de gezins- en bejaardenhulp en "Nieuwe vormen van hulpverlening in de jeugdbescherming".

Ik heb mij steeds verzet tegen de oprukkende opinie dat de welzijnszorg, binnen de Vlaamse Gemeenschap, een soort residuaire bevoegdheid zou zijn. Het bewustzijn van de schaarse Vlaamse budgettaire middelen en de economisch onzekere tijden van de eerste helft van de jaren tachtig, gekoppeld aan de onaangepastheid van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) qua samenstelling voor de welzijnsmateries en de daaruit voortvloeiende jaarlijkse beschouwingen over het te voeren budgettair beleid van de Vlaamse Regering, noopten tot de dringende aanpak van een betere imagovorming van de welzijnssector in het maatschappelijk leven in Vlaanderen. Hoe te komen tot een betere positionering van het welzijnswerk in Vlaanderen? Hoe van "verloren geld" "gewonnen geld" maken? Hoe vermijden dat een sector als residuaire of erger nog, als parasitair zou worden beschouwd?

Sowieso diende de SERV wat zijn samenstelling betref structureel aangepast te worden qua adviesorgaan. Op één of andere manier diende de welzijnszorg vertegenwoordigd te zijn.

Verder diende de welzijnszorg zelf ook meer aandacht te besteden aan het eigen imago, op aangepaste wijze aan te tonen welke bijdrage zij leverde in de uitbouw van de Vlaamse Gemeenschap waarin de sociaal-economische ontwikkeling niet alleen het zaligmakende einddoel zou zijn. Toen werden reeds de fundamenten gelegd van het welzijnscongres dat door mijn collega en opvolger Jan LENSSENS in 1990 zou worden georganiseerd.

Een beter samen-zijn in Vlaanderen komt neer op een sterker solidaire zijn. Een hoger welzijn in Vlaanderen zou kunnen, dank zij een betere welzijnszorg.

Het situeren van omvang en betekenis van de welzijnszorg in Vlaanderen is en was dringend aan de orde. Harde feiten voor zachte waarden.

BRUSSEL, EEN BUITENBEENTJE

Het onderscheid persoonsgebonden versus gewestgebonden materies heeft alleen betekenis als wij de situatie van Brussel voor ogen houden en binnen Brussel de situatie van de Vlaamse Brusselaars.

De uitbouw van een eigen Vlaams welzijnsbeleid, na de staatshervorming van 1980, was ondenkbaar zonder een expliciet rekening

houden met Brussel. Dit was een bijzonder grote uitdaging. Immers, enerzijds kon enkel iets gedaan worden voor de Vlaamse Brusselaars via voorzieningen die door hun organisatie als mono-communautair konden beschouwd worden (dit bij afwezigheid van de subnationaliteit) en niet via de Nederlandse Commissie voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie (NCC) die tot 1988 enkel bevoegd was voor onderwijs en cultuurgebonden aangelegenheden. In de jaren 80 diende dus uitgekeken naar een pragmatische aanpak van de persoonsgebonden of welzijnsaangelegenheden in Brussel. Enkel door de staatshervorming van 8 augustus 1988 konden, op meer formele wijze, de persoonsgebonden aangelegenheden te Brussel in een Vlaamse context een sluitstuk vinden.

8. EEN STRAKKE BUDGETTAIRE CONTEXT.

De krappe budgettaire context legde uiteraard beperkingen op aan de uitbreiding van bestaande voorzieningen of aan nieuwe initiatieven. Van de bestaande mogelijkheden op het vlak van opslorplingsprogramma's inzake werkloosheid, werd maximaal gebruik gemaakt (*DAC, Interdepartementaal Begrotingsfonds, e.a.*) om de Vlaamse budgettaire contraintes te doorbreken. Deze zuurstof aan nieuwe personeelskrachten speelde een grote rol in de gezins- en bejaardenhulp. Spijts het opleggen van een maximum aantal te subsidiëren uren, kon op deze wijze toch nog een groter aantal cliënten, vooral bejaarden, bediend worden. In de sector van de gehandicaptenzorg en de bijzondere jeugdzorg kon van deze opslorplingsprogramma's nuttig gebruik worden gemaakt om de expansie te waarborgen vooral naar volwassenvoorzieningen in de gehandicaptensector toe en om vernieuwingen in de bijzondere jeugdzorg mogelijk te maken. Toch werd louter budgettair een financieel inhaalmanoeuvre uitgevoerd.

I. DE GROTE RUBRIEKEN IN HET BELEID (IMPLEMENTATIE)

In het kader van dit bestek kan het niet de bedoeling zijn om gedetailleerd elke welzijnssector onder de loep te nemen, tenzij hier voor bijzondere redenen zijn zoals daar bijvoorbeeld het bevoegdheidsconflict is bij de jeugdbescherming.

KINDERZORG

1) OVERDRACHT VAN INHOUD, NIET VAN STRUCTUREN.

Het beleid inzake kinderopvang van de Vlaamse Gemeenschap nam een aanvang met de overheveling van de bevoegdheid inzake "het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen" naar de Gemeenschappen.

Al vlug bleek dat — alhoewel de gehele inhoud van het beleid reëel naar de Gemeenschappen werd getransfereerd — de structuren nog grotendeels nationaal bleven en een consequente beleidsaanpak aldus zeer bemoeilijkt werd.

Buiten de mogelijkheid om zelf te beslissen inzake de bouw van kinderdagverblijven verliep het gehele kinderopvangbeleid immers via de nationale parastatale "Nationaal Werk voor Kinderwelzijn" die nog functioneerde op basis van de oprichtingswet van 1919.

Er stelde zich dan ook meteen een dubbele opdracht, namelijk:

- vernieuwen en actualiseren van de beleidsopdrachten inzake kinderopvang;
- vernieuwen van structuren die het kinderopvangbeleid dienden te realiseren.

2) VERNIEUWEN EN ACTUALISEREN VAN HET KINDEROPVANGBELEID.

Op drie vlakken van het kinderopvangbeleid werden belangrijke vernieuwingen doorgevoerd, of werd de basis gelegd voor een nieuw beleid.

a) De kinderopvang

De basisregeling inzake de erkenning en subsidiëring van kinderopvangvoorzieningen werd volledig vernieuwd en aangepast.

Twee basisvormen van kinderopvang werden als gelijkwaardige vormen naar voren geschoven: de kinderdagverblijven en de diensten voor opvanggezinnen. De financiering ervan werd doelmatig vastgelegd. Nieuwe problematieken zoals opvang van gehan-

dicate kinderen, buitenschoolse opvang (toen al !), pedagogische vernieuwing, ouderparticipatie, enz... werden in de basisregeling ingeschreven.

Deze basisregeling geldt nog steeds en bleek voldoende soepel en efficiënt om de uitbreiding van de laatste jaren reëel mogelijk te maken.

b) De bestrijding van de kindermishandeling.

Met het oog op de preventie van en de hulpverlening bij kindermishandeling werd een basisregeling uitgewerkt die in de oprichting voorzorg van provinciale centra inzake hulpverlening bij kindermishandeling. Bedoeling was dat melding, coördinatie van hulpverlening, sensibilisering en vorming via deze centra zouden gestimuleerd en geprofessionaliseerd worden.

c) De regeling van de bemiddeling inzake adoptie.

De praktijken m.b.t. zowel binnenlandse als buitenlandse adopties werden grondig onderzocht. Daaruit bleek duidelijk dat adoptiebemiddeling dringend diende gereguleerd zodat professionele begeleiding van gezinnen en kinderen in adoptie-aangelegenheden gegarandeerd zou worden.

Het onderzoek en overleg in deze materie zou later uitmonden in decretale teksten.

c) EEN NIEUWE STRUCTUUR: DE OPRICHTING VAN KIND EN GEZIN.

Naast het doorvoeren van beleidsvernieuwingen kreeg de oprichting van een nieuwe Vlaamse structuur die in de plaats zou treden van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn de volle aandacht. Reeds in 1984 werd door de Vlaamse Raad op 28 mei het decreet houdende oprichting van de instelling Kind en Gezin unaniem goedgekeurd.

Dit decreet creëerde de structuur waarlangs het kinderopvangbeleid in Vlaanderen in de toekomst vorm diende te krijgen.

Kind en Gezin kreeg opdrachten op alle belangrijke vlakken van de kinderopvang: de perinatale zorg, de preventieve kinderopvang, de kinderopvang, de crisisopvang van kinderen, kindermishandeling, adoptie en ongevallen bij kinderen.

Het duurde echter nog tot begin 1987 vooraleer het personeel en de middelen van het N.W.K. naar Kind en Gezin werden overgeheveld en vooraleer Kind en Gezin van start kon gaan.

Met het oog op een vlotte uitbouw van de interne en externe dienstverlening werd de instelling grondig doorgelicht op organisatorisch en financieel vlak. De conclusies die uit deze doorlichting werden

getrokken moesten de nieuwe beheersinstanties en de nieuwe administratieve leiding in staat stellen de passende beslissingen te nemen qua werking van de administratie en qua dienstverlening van de eigen sociaal verpleegkundigen.

2. BIJZONDERE JEUGDZORG

A) HOOGGESPANNEN VERWACHTINGEN.

De jeugdbescherming werd als laatste bevoegdheidspakket ondergebracht onder de notie "persoonsgebonden aangelegenheden". De toevoeging aan deze lijst stoelde vooral op het ongenoegen over de toepassing van de wet van 8 april 1965. Het als loodzwaar aangevoelde overwicht van het gerecht en de justitiële procedures binnen de sector, de meer repressieve aanpak in Wallonië en Brussel en een zekere verstarring van de hulpverlening in de exclusieve residentiële opvang, waren aan dit ongenoegen niet vreemd. De beweging voor de rechten van het kind leverde de theoretische onderbouw voor de kritiek. Justitie werd als een keurslijf ervaren dat de autonomie van de sociale diensten beknotte en mogelijke creatieve vormen van hulpverlening zo niet onmogelijk maakte dan toch sterk belemmerde.

De overheveling van de bevoegdheid inzake jeugdbescherming naar de Gemeenschappen werd, in deze context, dan ook gedragen door hoge verwachtingen. Universitaire milieus hadden in publicaties hardop nagedacht over het tijdperk dat zou volgen op de justitiële bescherming. Hun theoretische modellen waren in de praktijk niet direct concreetiseerbaar maar de geponeerde stellingen konden niet weggecijferd worden. Ook de vakbonden, met name de CCOD, produceerde een blauwdruk over de toekomstige organisatie van de jeugdbescherming. Een steeds weerkerende bekommernis was de volgende: in justitie werd de jeugdbescherming in een omgeving met o.m. het gevangeniswezen en de staatsveiligheid ervaren als de meest tolerante sector; bij de Gemeenschappen met als partners maatschappelijk werk, prematrimoniaire en matrimoniaire gezinsconsultaties, de Jongereninformatie- en Adviescentra (*JIC's en JAC's*), het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn en de zorg voor gehandicapten riskeerde de jeugdbescherming echter de meest repressieve sector te worden of te blijven.

In zijn blauwdruk had de CCOD de klassieke prioriteiten en aandachtspunten van de vakbond verlaten. In haar memorandum werden nieuwe opties verdedigd inzake alternatieve vormen van hulpverlening.

Een meer democratische werkorganisatie en grote zorg voor kwaliteit overstegen bekommernissen inzake promotie en anciënniteit.

B) DE WERKGROEP JEUGDBESCHERMING: EERSTE VORMGEVING.

Een brede consultatie van alle geledingen die met de jeugdbescherming te maken hadden werd begin 1981 via een "Werkgroep Jeugdbescherming" mogelijk gemaakt. De opdracht bestond erin tot een nieuw doordenken van de problemen bij te dragen ten einde, zo nodig, op organisatorisch en wettelijk vlak concrete wijzigingen aan het bestaande stelsel aan te brengen.

Samen met jeugdmagistraten, vertegenwoordigers van sociale diensten bij jeugdbeschermingscomités en jeugdrechtbanken, van residentiële inrichtingen en leden van jeugdbeschermingscomités namen ook vertegenwoordigers van OCMW's, van NWK, van de centra voor levens- en gezinsvragen, van de centra voor geestelijke gezondheidszorg en van de betrokken universitaire milieus deel aan de werkvergaderingen.

Midden 1982 was het eindrapport af. De grondtoon van de aanbevelingen was er één van emancipatorische visie, gekoppeld aan verantwoordelijkheid en solidariteit. De uitbreiding van de waaier van hulpverleningsmogelijkheden werd noodzakelijk geacht voor residentiële inrichtingen en zeker voor nieuwe diensten werd het aspect gezinsondersteunende functie, eerder dan louter gezinsvervangende taak sterk in het licht geplaatst.

De verdere uitwerking van deze uitgangspunten door middel van decreten en besluiten zou lang en moeizaam worden. De omstandigheden waarin de Vlaamse Executieve diende te werken waren verre van ideaal. De administratie van de jeugdbescherming ressorteerde nog steeds onder het Ministerie van Justitie. Daarenboven lagen de justitiële en de welzijnsvisie ver uiteen en werden ze al te gemakkelijk in termen van bevoegdheidsconflicten gesteld. De budgettaire situatie tenslotte noopte tot grote behoedzaamheid.

C) EEN LANGE DECRETALE LIJDENSWEG.

In een eerste fase (mei 1982) werd geopteerd voor een voorontwerp van decreet, dat verre van de bevoegdheden van de gemeenschappen in deze materie uit te putten, toch een verruiming zou brengen in de waaier van hulpverleningsmogelijkheden door nieuwe vormen van begeleiding te erkennen en te subsidiëren.

De Minister van Justitie J. GOL reageerde hierop met een voorontwerp van wet waarin o.m. voor minderjarigen vanaf 16 jaar die een misdrijf gepleegd hadden de verwijzing naar de gewone rechtbank werd voorgesteld. De verontwaardiging was in Vlaanderen vrijwel unaniem. De Werkgroep Bijzondere Jeugdzorg en de Bond van Grote en Jonge Gezinnen noemden de voorstellen GOL onaanvaardbaar. Na een vruchteloze poging om overeenstemming te bereiken in de schoot van het Overlegcomité Regering-Executieven werd in juli 1982 in dit comité beslist het advies in te winnen van de Raad van State. Het zou echter tot 20 juni 1984 duren vooraleer de Raad van State zijn advies zou uitbrengen.

In een tweede fase besloot de Vlaamse Executieve het immobilisme te doorbreken en toch een eerste concrete inhoud te geven aan een hoopgevende beleidsvisie. Zij keurde in mei 1983 een besluit goed inzake de erkenning en subsidiëring van diensten voor begeleid zelfstandig wonen van minderjarigen. De begrotingsomstandigheden maakten dat de ruimte voor verdere vernieuwing in het hulpverleningsaanbod alleen door een herschikking kon gerealiseerd worden. Via de circulaire nr. 44 van 13 mei 1983 werd aan de inrichtingen een personeelsstop opgelegd. Gelijktijdig werden zij uitgenodigd om na te gaan of formules van niet-residentiële hulp voor een aantal jongeren geen betere perspectieven zouden bieden. De verstarring was nu tastbaar doorbroken. In de sector kwam een kritisch debat op gang over de zin en de functie van de onderscheiden inrichtingen. Circulaire 44 was een mijlpaal. Zij bracht onzekerheid, kritisch ongenoegen, maar ook geloof in nieuwe kansen en dit leverde creatieve voorstellen op.

Dit alles mondde een jaar later uit in een beleidsnota "Naar nieuwe vormen van hulpverlening in de Jeugdbescherming". Deze nota was de beleidssynthese van de voorstellen op circulaire 44 en ging in op de kritieken i.v.m. begeleid zelfstandig wonen. De bedoeling was onbetwistbaar de differentiatie van het hulpverleningsaanbod een nieuw impuls te geven.

Een derde fase kreeg vorm na het weerleggen van de restrictieve visie van de Raad van State door de Commissie Rimanque.

Het advies van de Raad van State van 20 juni 1984, waarop twee jaar gewacht werd, vulde het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" bijzonder minimalistisch in. Het werd gereduceerd tot het element communicatie en klonk "het omvat op zijn minst in principe niet de bevoegdheid om aan personen om wier bescherming het gaat verplichtingen op te leggen, om dwang uit te oefe-

nen". Deze stelling veroorzaakte ontgoocheling, vooral in de Vlaamse Gemeenschap. Niet alleen in kringen van de jeugdbescherming maar ook daarbuiten werd de minimalistische benadering van persoonsgebonden aangelegenheden door de Raad ervaren als een beknotting van het gewenste hervormingsbeleid en dat in weerwil van de intenties van de bijzondere wetgever.

De Vlaamse Executieve wenste zich bij deze enge interpretatie niet zo maar neer te leggen. Op initiatief van haar Voorzitter besloot de Executieve in januari 1985 tot de oprichting van de "Commissie van advies over persoonsgebonden aangelegenheden", later naar haar voorzitter Professor Karel RIMANQUE, de commissie RIMANQUE genoemd. Anders dan de Raad van State het stelde kwam deze commissie o.m. tot de conclusie dat dwang geen "decisief demarcatie criterium" is om de bevoegdheden inzake jeugdbescherming af te lijnen. Alleen doel, strekking en inhoud van de maatregel kan uitmaken of er al dan niet bevoegdheidsoverschrijding is. Op 27 juni 1985 keurde de Vlaamse Raad, op voorstel van de Executieve, een resolutie goed waarbij hij zich volledig aansloot bij de conclusies van de commissie RIMANQUE. De Vlaamse Gemeenschap had vanaf dat ogenblik een leidraad in handen om op juridisch verantwoorde wijze te decreteren in de persoonsgebonden aangelegenheden.

Het bijzonder gunstig advies van de commissie RIMANQUE deed de Executieve besluiten de weg van de geleidelijke hervormingen te verlaten en aan de Vlaamse Raad een ontwerp-decreet voor te leggen dat de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake jeugdbescherming zo volledig mogelijk zou invullen en de jeugdbijstand nieuwe paden zou doen bewandelen.

Op 27 juni 1985 keurde de Vlaamse Raad het decreet inzake de bijzondere jeugdbijstand goed met 105 stemmen bij 29 onthoudingen. Een aanvullend decreet was echter noodzakelijk om geen hiaten te laten ontstaan in de dienstverlening van de instanties van de bijzondere jeugdbijstand, in afwachting van de uitvoeringsbesluiten bij het decreet van 27 juni 1985. Beide decreten werden aldus pas een jaar later in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Opnieuw tekende zich een obstakel af.

Op 18 februari 1987 besliste de Ministerraad bij het Arbitragehof een verzoekschrift in te dienen waarin in hoofddeorde de vernietiging van het decreet en van het aanvullend decreet werd gevraagd en in ondergeschikte orde de vernietiging van niet minder dan 44 artikelen of onderdelen van artikelen van het hoofddecreet.

In zijn uitspraak van 30 juni 1988, arrest nr. 66, heeft het Arbitragehof, op het artikel 22 na, het decreet van 27 juni 1985 vrijwel ongeschonden gelaten. Het belangrijkste middel van de Ministerraad — met name dat dwang onverenigbaar is met het begrip persoonsgebonden aangelegenheden — werd door het Arbitragehof verworpen. In een bijzonder betekenisvolle considerans stelde het Hof dat "De bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake jeugdbescherming is ... niet beperkt tot aangelegenheden of onderdelen van aangelegenheden met een communicatief karakter. Ze wordt evenmin beperkt door het criterium van vrijwilligheid. De jeugdbescherming heeft trouwens altijd, ook waar ze van dwingende aard is, essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening".

De Vlaamse Gemeenschap werd ten gronde door het Arbitragehof in het gelijk gesteld. De jarenlange hypothek op de bevoegdheidsbetwistingen werd aldus gelicht. Eindelijk kon de energie aangewend worden voor de inhoudelijke aspecten van het dossier: voor de kansarme jongeren die in rechte en in feite altijd centraal hadden moeten staan.

Het decreet van 27 juni 1985 inzake de bijzondere jeugdbijstand kon volledig uitgevoerd worden. De Vlaamse Gemeenschap had een gedurfd sociaal-pedagogisch project in een decretaal kader gegoten en had er de nodige structuren en middelen voor voorzien.

D) WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK ALS GIDS BIJ HERVORMINGEN.

Het decreet van 27 juni 1985 schept formeel de mogelijkheid tot een differentiatie van de hulpverlening.

Om uit te maken in welke richting, met welk volume en welke timing deze differentiatie best kon georganiseerd worden was een voorafgaandelijke doorlichting en verkenning een absolute noodzaak. Hervormingen in een hulpverleningsaanbod hebben twee componenten: een organisatorisch-budgettaire en een inhoudelijk-pedagogische. Voor het laatste aspect werd een studieopdracht gegeven aan Prof. Dr. W. HELLINCKX van het departement orthopedagogiek van de K.U. Leuven. Zijn opdracht was essentieel een populatiestudie te maken van het cliënteel van de bijzondere jeugdbijstand, het inhoudelijk functioneren van de bestaande voorzieningen door te lichten en voorstellen te formuleren voor toekomstige initiatieven. Voor de organisatorische en budgettaire aspecten werd beroep gedaan op Arthur Andersen Consulting. Beide opdrachtnemers gingen bovendien de contractuele verbintenis aan samen te werken en gemeenschappelijke conclusies te formuleren.

Deze aanpak bleek lonend. Ondanks de aanvankelijke weerstand bij de voorzieningen bevatten de diverse onderzoeksrapporten een schat aan gegevens over de populatie in de onderscheiden voorzieningen, het management, de hulpverleningsstrategie, de verwachtingen en behoeften. De conclusies vormden de basis om sluimerende of experimentele projecten in een definitieve hervorming om te zetten. Aan de hand van een gecomputeriseerd simulatiemodel konden onmiddellijk de consequenties worden vastgesteld van de diverse hervormingsvoorstellen.

3. BEJAARDENZORG, GEZINS- EN BEJAARDENHULP

A) BEVOEGDHEDEN

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalde dat het bejaardenbeleid tot de Vlaamse Gemeenschap behoorde. Waarmee echter niet bedoeld was dat alles wat betrekking heeft op bejaarden voortaan tot de opdracht van de gemeenschap zou worden gerekend. Heel wat sectoren die voor bejaarden uiterst belangrijk zijn blijven nationale bevoegdheid: minimum bedrag, toekenningsvoorwaarden en financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen, de pensioenen, de ziekteverzekering, het prijzenbeleid t.a.v. rusthuizen. Hier stelden zich geen bevoegdheidsbetwistingen, wel een te grote verkaveling van bevoegdheden. Toch zijn de bevoegdheden aan de gemeenschappen overgedragen belangrijk. Het betreft voornamelijk de gezins- en bejaardenhulp, de erkenning van rust- en verzorgingstehuizen, de dienstencentra voor bejaarden, de bejaardenwoningen.

B) OMGEVINGSFACTOREN

In een periode van zwaar doorwegende sociaal-economische en budgettaire moeilijkheden en van toenemende vergrijzing van de bevolking, kreeg Vlaanderen de verantwoordelijkheid een eigentijds beleid voor bejaarden te realiseren.

De samenleving kwam voor een nieuwe uitdaging te staan: het snelle vergrijzingsproces en de daaruit voortvloeiende nieuwe opgaven. Talrijke onderzoeken en niet het minst deze van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien wezen op de vragen die door de demografische evolutie worden opgeroepen.

De aandacht werd vooral gevestigd op de stijging van het aantal hoogbejaarden. Berekeningen wezen erop dat tussen het jaar 1981 en het jaar 2000 de bevolking boven 65 jaar met 13,5 % zou stijgen, het aantal hoogbejaarden echter met 58 %, en dit terwijl de bevolkingsaan groei in Vlaanderen slechts 3,8 % zou bedragen.

Belangrijk was ook in te zien dat het begrip bejaarden geen eenduidig begrip is met een louter dubbele klemtoon nl. een bepaalde leeftijd en het gepensioneerd zijn. Met bejaarden zijn verschillende leeftijdscategorieën gemoeid, elk met de eigen verwachtingen en noden. Er is inderdaad haast een generatie verschil tussen wie bv. op 60 jaar op één of andere vorm van pensioen beroep doet en hoogbejaarden van 85 jaar en ouder. Het beleid moest dus rekening houden met een hoge graad van differentiatie.

Andere maatschappelijke verschijnselen deden ook hun invloed gelden: de gezinsverdunding, het buitenhuis werken van de vrouw, de aangroei van oudere alleenwonende personen, en, gestimuleerd door de economische crisis, de feitelijke verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd voor een aanzienlijk aantal werknemers.

De noodzaak liet zich dan ook scherp aanvoelen van het verleggen van klemtonen in de besteding van de gemeenschapsgelden. Waar in een vroegere periode het bejaardenbeleid bijna in hoofdzaak gericht was op enerzijds rusthuizen en anderzijds gezins- en bejaardenhulp werd snel ingezien dat een coherent beleid maatregelen moet omvatten die de hele gamma van toestanden, vanaf thuiszorg tot het rust- en verzorgingstehuis, in aanmerking nemen. Zij moesten zowel de residentiële en semi-residentiële opvang als de ambulante zorg of thuiszorg behartigen.

C) UITGANGSPUNTEN VOOR DE VERNIEUWING WAREN:

- het bekampen van een negatieve beeldvorming. Bejaarden zijn niet alleen voorwerp van zorg. Zelfredzaamheid is een belangrijk te hanteren factor;
- differentiatie in het aanbod van voorzieningen;
- basisregel was dat de bejaarde zo lang mogelijk zelfstandig in eigen milieu moest kunnen blijven;
- waar dit om een of andere reden onmogelijk was moest toch gezocht worden om de bejaarde zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen;
- de zorg voor een collectieve woonvorm bleef belangrijk voor invalide en zorgbehoevende bejaarden. Ook daar moest aandacht zijn voor een maximum aan privacy en behoud van contacten met familie en vrienden, dit alles naast een kwalitatieve verzorging.

D) EEN EERSTE BEJAARDENDECREET

Als basis voor een nieuw bejaardenbeleid kwam er het decreet van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring

van voorzieningen voor bejaarden. Dit decreet streeft een harmonisering na van bestaande maatregelen die betrekking hebben op de infrastructuur en legt een aantal nieuwe klemtonen.

Vier soorten voorzieningen worden erin behandeld:

- woningen voor bejaarden
- dienstcentra
- serviceflatgebouwen en woningcomplexen met dienstverlening
- rusthuizen.

Er worden investeringssubsidies toegekend voor de bouw of de verbouwing van elk van deze voorzieningen, zowel voor de private sector als de openbare sector.

Voor de zelfstandige dienstcentra waarvan de opdracht duidelijker wordt omschreven, creëert het decreet een wettelijke basis voor de toekenning van een werkingstoelage. Voorheen was deze toelage facultatief. De dienstcentra richten zich tot 60-70 jarigen met een aanbod van diverse diensten met één of ander verzorgend of maatschappelijk karakter.

Serviceflats en woningcomplexen met dienstverlening zijn bedoeld voor bejaarden die om de een of andere reden niet langer alleen in hun eigen huis kunnen of willen blijven, maar die voldoende zelfredzaam zijn om zelfstandig te wonen, mits occasioneel hulp kan worden ingeroepen. Op deze wijze kan de opname in een rusthuis uitgesteld of onnodig worden.

In vergelijking met de jaren zeventig viel op dat de samenstelling van de rusthuisspopulatie sterk evolueerde naar hoogbejaarden van 80 jaar of ouder, waarvan de helft zorgbehoevend was. Om aan deze nieuwe omstandigheden tegemoet te komen, werden door het decreet de normen verhoogd inzake personeelseffectief, dit zowel naar aantallen als naar kwalificatie. Ook de erkenningsvoorwaarden voor de rusthuizen werden verstrengd. Niet alleen werd de brandveiligheid als uiterst belangrijk element vermeld, ook het onthaal, de begeleiding, de verzorging, de inspraak van bejaarden werden in uitvoeringsbesluiten beklemtoond.

Nieuw werd de verplichting over een voorafgaande vergunning te beschikken, dit voor rusthuizen doch ook voor initiatieven van beschermd wonen. Deze vergunning kaderde in de bezorgdheid van de Vlaamse Executieve om de vastgestelde programmatienormen niet te laten overschrijden.

Naast de maatregelen door het decreet getroffen manifesteerde zich de zorg van het beleid om bejaarden, door een aantal bijkomende

initiatieven, zolang mogelijk de kans te geven in hun vertrouwd milieu te blijven. Binnen de begroting 1987 werd een eerste krediet uitgetrokken om bestaande dagcentra voor bejaarden te ondersteunen en nieuwe initiatieven te stimuleren. Dagopvang en opvang van korte duur zijn bedoeld om gezinnen te helpen die hun bejaarde familieleden blijvend zelf wensen te verzorgen, doch bij tijdelijke moeilijkheden of omstandigheden steun nodig hebben om het verblijf in eigen milieu niet in vraag te moeten stellen.

Na een experimentele periode en steeds vanuit dezelfde zorg werd, in samenwerking met OCMW's of andere openbare besturen (NCC bv. te Brussel) een noodoproepsysteem voor bejaarden ingevoerd. Het systeem werd vrij vlug door een groot aantal bejaarden benut en gewaardeerd.

E) GEZINS- EN BEJAARDENHULP

De gezins- en bejaardenhulp is het scharnierstuk in de organisatie van de thuiszorg. Huishoudelijke en begeleidingstaken worden gepresteerd door gezins- en bejaardenhelpsters bij ziekte (*chronisch of acuut*) of in sociaal moeilijke situaties. De tussenkomst is in principe in de tijd beperkt behalve voor chronisch zorgbehoevende cliënten.

Met het oog op de budgetbeheersing werd begin van de jaren tachtig een plafond op de prestaties ingevoerd. Elke dienst kreeg haar contingent van jaarlijkse prestatie-uren. Zij dienden zelf de verdere selectie te maken over de aanwending van deze uren tussen hun verschillende cliënten.

Deze prestatiestop was relatief. Zij sloeg namelijk enkel op de gesubsidieerde uren. Buiten dit gesubsidieerde stelsel ontwikkelde zich in het kader van diverse werkloosheidsopslorplingsprogramma's een soort parallelle activiteit. In de eerste plaats was er het belangrijk programma voor de poetsdiensten (± 4.000 DAC'ers en Gesko's). Een dergelijk programma bood de diensten de gelegenheid op selectieve basis de prestaties sterk op te trekken. Een tweede werkgelegenheidsprogramma, gefinancierd met nationale middelen, nl. het Interdepartementale Begrotingsfonds of IBF, zorgde voor een reële uitbreiding van meer dan 11 % van de gewone prestaties voor gezins- en bejaardenhulp.

Deze extra-injecties boden het beleid de kans om de activiteiten van de diensten grondig door te lichten. De resultaten van deze doorlichting werden verwerkt in een specifieke beleidsnota, het

Home-rapport en in een aangepaste nieuwe regelgeving (*Executievebesluit van 22 juni 1988*).

Met deze nieuwe regelgeving werd geprobeerd de meest zorgbehoevende cliënt opnieuw centraal te stellen, de dienstverlening te verruimen, flexibeler te maken qua tijdstip van prestatie en qua volume, de toewijzing selectiever te laten verlopen.

4. GEHANDICAPTENZORG.

A) BEVOEGDHEIDSASPECTEN.

Qua bevoegdheidsverdeling stelden zich hier weinig schokkende problemen. De financiële tegemoetkomingen aan gehandicapten bleven nationale materie. Alles wat opvang van gehandicapte personen betreft en dat onder het Fonds 81 viel, was volle bevoegdheid van de gemeenschappen. Het Rijksfonds voor Sociale Reclasher van Mindervaliden (*beschutte werkplaatsen, functionele revalidatie, sociale tegemoetkomingen*) zou op termijn opgesplitst worden tussen de gemeenschappen (*beschutte werkplaats en sociale tegemoetkomingen*) en het RIZIV (*prestaties inzake functionele revalidatie*). Over deze laatste opsplitsing heeft men meer dan tien jaar gedaan.

B) UITDAGINGEN.

Bij de aanvang van de jaren tachtig waren de uitdagingen legio. Er waren de achterstallen inzake de berekening van de dagprijzen en de daarmee samenhangende vertraging in de uitbetaling van de saldi aan de voorzieningen. Er was de zware nood aan nieuwe opvangvoorzieningen voor de volwassen gehandicapten. Er was de hoge kostprijs van de expansie. Er was de aanpassing van het te complexe dagprijzdossier. Er was de noodzaak voor een volwaardig zorgencontinuum: van vroegdetectie, thuisbegeleiding, zelfstandig wonen, dagcentra, tehuizen voor volwassenen. Er was de vraag naar schaalverkleining. Er was behoefte aan een nieuw basisdecreet, aan een nieuw institutioneel kader, een nieuwe benadering van cliënt, hulpverlener, voorziening en overheid.

C) SUBSIDIERINGSBELEID

Via een doorlichting van de kostprijselementen van de sector kwam een grote variabiliteit aan het licht die zowel samenhang met de zwaarte van de handicap, de aard van de geboden opvang en begeleiding en de kwaliteit van het management. Vermits de informatisering van de dagprijsberekening via het COI (*Centrum voor*

Overheidsinformatiek) niet de gewenste effecten sorteerte qua versnelling van de berekeningen en inhaling van de achterstand, leek alleen een drastische vereenvoudiging van de dagprijsberekening (partiële of volledige forfaitarisering) een betere oplossing te kunnen brengen. Met het oog op het opvolgen van de kostenevolutie werd terzelfder tijd een eenvormig boekhoudplan en rekeningstelsel uitgewerkt en de informatisering van de boekhouding gestimuleerd. Alle voorzieningen konden hierbij geholpen worden door vormingsprogramma's en door begeleiding van deskundigen tijdens de introductiefase. Een extra budgettaire tranche van 1 miljard F werd uitgetrokken om de achterstallen versneld uit te betalen.

D) EXPANSIEBELEID

Het lag in de verwachtingen dat het vroegere beleid gericht op de opvang van kinderen vroeg of laat zou uitmonden in een verbeterde opvang van volwassen gehandicapten. Om dit te financieren werd een aanpassing doorgevoerd van de persoonlijke bijdrage die de gehandicapte diende te betalen wanneer hij gebruik maakte van een voorziening. Dit lokte zeer vele reacties uit. Evenwel waren de verhoogde bijdragen zo berekend dat zij functie waren van de hoogte van de financiële tegemoetkomingen die ontvangen werden voor de handicap. Er bleef steeds een voldoende marge over voor persoonlijk gebruik door de gehandicapte of zijn familie. Wel werd nadrukkelijk gesteld dat de ontvangsten uit de verhoogde bijdrage integraal zouden geherinvesteerd worden in de gehandicaptensector. Een tweede expansiemiddel lag bij de inschakeling van additioneel personeel via de opslorpingsprogramma's inzake werkloosheid (BTK, DAC, IBF). Een derde middel, zoals reeds hiervoor aangestipt, situeerde zich binnen de begroting.

Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de totale opvangcapaciteit voor gehandicapte volwassen personen tussen 1980 en 1990 van 3.766 plaatsen naar 8.346 plaatsen is gestegen of m.a.w. meer dan verdubbeld is.

E) HET VERZORGINGSCONTINUÛM

Het expansiebeleid in de gehandicaptensector beperkte zich niet tot kwantitatieve vermeerderingen. Ook kwalitatief gesproken werd een uitgesproken verruimingsbeleid gevoerd naar nieuwe types van voorzieningen die aan gehandicapten of hun familieleden een ruime keuzewaaier aanboden van advies, thuisbegeleiding, semi-residentiële of gezinsvervangende opvang.

Zo werden voor de diagnose en het begeleidingsadvies voor kinderen met een meervoudige handicap universitaire centra voor ontwikkelingsstoornissen opgericht.

In diezelfde gedachtengang wilde men ouders die opteerden om zelf hun gehandicapt kind op te vangen en op te voeden bijstand verlenen via thuisbegeleidingsdiensten.

Voor motorisch gehandicapten die zelfstandig wilden gaan wonen werden op experimentele basis zogenaamde focusprojecten gesubsidieerd. Deze diensten moesten ambulante huishoudelijke en verzorgingshulp bieden. Tenslotte werden de dagcentra voor de gehandicapte volwassenen stevig uitgebouwd. Telkens werd gewaakt dat de schaal waarop de projecten zouden worden uitgevoerd qua leefruimte kleinschalig was, zonder dat schaalvoordelen op andere vlakken verstoord zouden worden.

Dit alles vloeide voort uit een uitvoerige beleidsnota EPOS genaamd die in 1984 de krijtlijnen trok van het toekomstig gehandicaptenbeleid in de Vlaamse Gemeenschap.

F) EEN NIEUW BASISDECREET

De nieuwe visie op het gehandicaptenbeleid gekoppeld aan de overheveling van de bevoegdheden naar de Vlaamse Gemeenschap en aan de samensmelting van de activiteiten van opvang, beschutte werkplaats, revalidatie en sociale tegemoetkoming waren voldoende om een nieuw decretaal kader te verantwoorden. Tevens werd besloten dat dit gehandicaptenbeleid zou uitgewerkt worden door een Vlaamse paracommunautaire instelling: het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Alle aspecten van de Vlaamse gehandicaptenzorg zouden in deze instellingen worden geïntegreerd op onderwijs na. Eén toegangspoort, één dossier, één multidisciplinair onderzoek. Detectie, diagnose, oriëntering, begeleiding, opvoeding, wonen, werken, informatie, toegepast onderzoek, technologische hulpmiddelen door één en dezelfde instelling laten coördineren en beheren. Een voorontwerp van decreet werd in die zin door de Vlaamse Executieve op 27 mei 1986 goedgekeurd. Opnieuw sleepte het advies van de Raad van State aan. Het definitieve decreet werd pas midden 1990 of vier jaar later door de Vlaamse Raad goedgekeurd. In de loop van 1991 werd de instelling partieel en begin 1992 volledig operationeel. Inhoudelijk, kwantitatief en institutioneel hebben de eerste Vlaamse Regeringen bewezen hun bevoegdheid inzake de gehandicaptenzorg ten volle uit te putten.

j. DIVERSE BIJZONDERE DOELGROEPEN
(MIGRANTEN, JUSTITIEEL WELZIJNSWERK, VOLUNTARIAAT).

Zonder afbreuk te willen doen aan de vele organisaties die zich verdienstelijk maken in de welzijnszorg voor bijzondere situaties en groepen, zoals de onthaalcentra voor daklozen, de JIC-JAC's, de Consultatiebureaus voor Levens- en Gezinsvragen (CLG's), de therapeutische gemeenschappen e.a., zonder dieper in te gaan op de grote verdiensten van het wetenschappelijk onderzoeksteam van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien, wil ik in het kort nog ingaan op de aanzet die in de jaren tachtig gegeven werd aan de migrantenzorg, het forensisch welzijnswerk en de vrijwilligerswerking of voluntariaat.

k) WELZIJNSZORG VOOR MIGRANTEN

In tegenstelling met wat vaak beweerd wordt is er wel aandacht geweest voor deze bijzondere bevolkingsgroep. Men mag hierbij evenwel niet uit het oog verliezen dat de bevoegdheidsoverdracht vaag was, de complexiteit van het vraagstuk groot en de middelen quasi onbestaande.

Van tewerkstelling naar categoriale welzijnszorg.

De overheveling in het begin van de jaren 80 van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen naar de Gemeenschappen — zoals het in de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen wordt genoemd — betekende in de realiteit de overheveling van zeer beperkte middelen uit de nationale tewerkstellingsbegroting, bedoeld voor de subsidiëring van onthaaldiensten (die migrerende arbeiders dienden te onthalen), van religieuze en morele raadgevers, van taallessen, enz. De globale budgettaire middelen bedreegen op dat ogenblik nog geen 10 miljoen frank !

Van een onthaal- en integratiebeleid als dusdanig was dan ook geen sprake. In feite waren alleen begeleidende maatregelen uitgewerkt voor de immigratie van vreemde arbeiders in ons land.

De overheveling van deze bevoegdheid had enkel en alleen betrekking op de welzijnszorg (*persoonsgebonden aangelegenheden*) en uiteraard niet op het immigratiebeleid of toelatingsbeleid. De term "onthaal- en integratiebeleid" suggereerde daarenboven verkeerdelijk dat meteen de basis geschapen werd voor een coördinerend en integraal beleid (huisvesting, tewerkstelling, onderwijs, enz...).

De overheveling van deze bevoegdheid betrof enkel en alleen financiële middelen voor een specifieke, categoriale welzijnszorg voor migranten.

Alleen daardoor echter werd reeds een wezenlijke beleidsverandering gerealiseerd: van het begeleiden van de tewerkstelling van geïmmigreerde arbeiders werd overgestapt naar de zorg voor integratie van migranten en hun gezinnen.

● *Ontwikkeling van beleidsinstrumenten.*

De ontwikkeling van een categoriaal welzijnszorgbeleid voor migranten stuitte meteen op grote problemen. Binnen de welzijnszorg waren geen administratieve structuren voorzien, de financiële middelen waren zeer beperkt. De grootste moeilijkheid bestond erin dat — langs Vlaamse kant — vanuit de migrantenkringen weinig of geen valabele gesprekspartners voorhanden waren.

Eén van de eerste maatregelen bestond er dan ook in een overlegorgaan te creëren waarin ook de migranten zelf voldoende aan bod kwamen. Dit gaf aanleiding tot de oprichting van een Vlaamse Hoge Raad voor Migrantten die t.a.v. de Vlaamse Regering adviezen kon uitbrengen over alle aangelegenheden waarmee de migranten te maken hadden.

Terzelfder tijd werd gepoogd een categoriaal beleid te ontwikkelen langs drie wegen:

1. *Het uitbouwen van een categoriale welzijnszorgstructuur van migranten.*

De klassieke "onthaaldiensten" werden afgebouwd en vervangen door zogenaamde "begeleidingsdiensten voor migranten" op centraal en provinciaal niveau.

Deze begeleidingsdiensten hadden als taak het integratieproces van de migranten zoveel als mogelijk te begeleiden. Zij functioneerden voornamelijk als tussenschakel tussen de gevestigde welzijns-, gezondheids-, onderwijs- en huisvestingsvoorzieningen en de migranten. Door de beperktheid van de middelen kon een doorgedreven professionalisering van deze werksoort slechts langzaam doorgevoerd worden.

2. *Het op gang brengen van de zelforganisatie van migranten.*

Van meet af aan werd gepoogd het organisatieleven van migranten te ondersteunen ten einde hen zelf reëel te betrekken of verantwoordelijkheid te geven bij het integratieproces of ontvoogdingsproces van deze specifieke populatie.

Via financiële ondersteuning werd gepoogd zowel wat de jongerenorganisaties, de volwassenorganisaties, en in het bijzonder de vrouwenorganisaties betreft, het organisatieleven binnen de verschillende nationaliteitsgroepen tot stand te brengen.

3. *Het stimuleren van het taalonderricht.*

De derde weg hield de gestadige inspanning in voor de uitbouw van het taalonderricht voor volwassen migranten (buiten het onderwijssysteem).

● *Nood aan gecoördineerd beleid.*

Op vandaag blijkt dat de opties die m.b.t. het categoriaal beleid midden de jaren 80 genomen werden nog steeds overeind blijven. De uitbouw van ondersteuningsstructuren, taalonderricht en zelforganisatie (jongeren, volwassenen, vrouwen) blijven de grote beleidslijnen.

De herhaalde oproepen en voorstellen voor een gecoördineerd en integraal beleid die in de jaren 80 geen gehoor vonden, kregen begin van de negentiger jaren enige respons.

Reeds in het begin van de jaren tachtig werd duidelijk gesteld: alleen als op alle gebieden in de samenleving maatregelen t.a.v. de migrantenproblematiek genomen worden heeft een integratiebeleid kans op slagen.

In de jaren tachtig werd het integratiebeleid te uitsluitend in het kamp van de welzijnssector geduwd, die uiteraard alléén dit samenlevingsprobleem niet aankan.

B) HET FORENSISCH WELZIJNSWERK

Deze kleine sector in budgettaire termen gesproken maar betekenisvol in maatschappelijke zin, is illustratief voor de potenties aan erkenning en ontwikkelingskansen binnen de gemeenschappen en voor een coherente welzijnszorgvisie.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen maakt in artikel 5, § 1, II, 7° de Gemeenschappen verantwoordelijk voor "de penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen". Sinds 1970 werd deze materie vanuit het Ministerie van Justitie geregeld door een drietal besluiten. De diensten, hoofdzakelijk bestaand uit vrijwilligers, zagen hun aanbod inzake hulpen dienstverlening nauw verbonden met voogdij, toezicht en controle ten behoeve van het Ministerie van Justitie. De overdracht van de bevoegdheid hield de uitnodiging in om de forensische welzijnszorg op eigen vleugels te laten vliegen, zonder nog langer gebonden te zijn door rationaliteiten van het strafrecht.

Het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1985 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van de diensten voor forensische welzijnszorg betekende voor de Vlaamse Gemeenschap de reglementaire invulling van een nieuwe visie en de concrete uitoefening van haar verantwoordelijkheid terzake.

De beslissing van de Vlaamse Executieve om de notie "penitentiaire en postpenitentiaire sociale hulp" in te ruilen ten voordele van de ruimere omschrijving "forensische welzijnszorg" mag toegeschreven worden aan haar algemene verantwoordelijkheid voor de bijstand aan personen. Onder deze nieuwe noemer kan en dient bijstand en zorg georganiseerd te worden voor alle burgers die, in welke hoedanigheid dan ook, naar aanleiding van een als misdrijf omschreven feit, in aanraking gekomen zijn of dreigen te komen met de strafrechtspleging. De doelgroep van de forensische welzijnszorg omvat niet alleen de traditionele categorieën van gevangenen of ex-gevangenen, maar ook verdachten, (nog niet) van hun vrijheid beroofde veroordeelden, slachtoffers van misdrijven, naastbestaanden, enz...

Deze uitbreiding en verfrissing van de opdrachten ging gepaard met reglementaire waarborgen inzake statuut van de hulpverleners, werkingstoelagen voor diensten en subsidiëring van de personeelskosten. Een jarenlang gefrustreerde en verwaarloosde sector kreeg eindelijk de ontplooiingskansen die hij verdiende.

C) VRIJWILLIGERSWERK

Vrijwilligerswerk samen met de mantelzorg zijn van oudsher de fundamentele pijlers van de welzijnszorg, de informele sociale netwerken van elke samenleving. De eerste Vlaamse Regeringen hebben nooit gearzeld om de rol van het vrijwilligerswerk te erkennen en te waarderen. Tussen dit werk en het professionele welzijnswerk bestaan er geen tegenstellingen. Zij vullen elkaar aan en treden in andere omstandigheden op. Alhoewel wedde-subsidiëring van vrijwilligerswerk zou neerkomen op een negatie van het vrijwillig statuut werd wel geïnvesteerd in het ontwerpen van een formule van verzekering voor vrijwilligers. Voor een bijzondere vorm van vrijwilligerswerk nl. zelfhulpgroepen, werd de oprichting van het "Trefpunt Zelfhulp" gefinancierd dat logistieke en informatieve steun kon bieden aan tal van opstartende zelfhulpgroepen.

IV. TOEKOMST VAN DE WELZIJNSZORG

Alle discussies over het einde van de verzorgingsstaat ten spijt, zal de welzijnszorg in de nabije en verdere toekomst zeker aan belang inwinnen.

Niet alleen kwantitatieve factoren, zoals de demografische bijvoorbeeld, zullen in deze ontwikkeling ongetwijfeld een rol spelen maar ook kwalitatieve, culturele factoren zullen de evolutie mee bepalen. Parallel met een welvaartsverbetering worden welzijnsnoden scherper gevoeld.

De hamvraag bij deze evolutie is evenwel welke rol de overheid zelf in deze ontwikkeling zal spelen: normerend, stimulerend of organiserend. Zal er naast de sociale zekerheidsbijdrage ook een veralgemeende welzijnsbijdrage dienen geïnd te worden of komen er private verzekeringssystemen? Een en ander lijkt toch niet zo onredelijk als wij voor ogen houden dat de gestegen vraag naar welzijnszorg ook verband houdt met de carrièreplanning van de vrouw en dus met haar integratie in het arbeidsbestel. De uitbouw van de sociale zekerheid is gebaseerd op dit arbeidsbestel maar werd bij de aanvang geconcipieerd vanuit de ene, hoofdzakelijk, mannelijke kostwinner. Nu dat meestal beide partners bijdragen betalen, dient het stelsel mede bekeken te worden vanuit de gewijzigde positie van de vrouw en de hiermee samenhangende professionalisering van de welzijnszorg.

V. BESLUITEN

De organisatie van de welzijnszorg in onze samenleving heeft een lange voorgeschiedenis. De expliciete rol van de overheid hierin dateert van pas enkele decennia terug. Daarvoor was de welzijnszorg haast een exclusiviteit van caritatieve initiatieven met, zeker in Vlaanderen, een lange christelijke traditie. De overheid zag haar grootste taken eerst in het bevorderen van de tewerkstelling die aan de gezinnen het inkomen moest verschaffen om zelf in te staan voor de welzijnsontplooiing van hun gezinsleden. Via de uitbouw van een stelsel van sociale zekerheid na de tweede wereldoorlog, werd een stevig financieel vangnet in het leven geroepen dat de gezinnen sociale bescherming diende te bieden als het inkomen in het gedrang kwam door ziekte, invaliditeit, werkloosheid, pensioenering, kinderlast.

Dit stelsel van sociale zekerheid was echter gebonden aan een beroepsstatus van loontrekkende of zelfstandige. In de overige gevallen kon alleen hulp bekomen worden bij de lokale overheid nl. de Commissies voor Openbare Onderstand, nu de Openbare Centra voor Maatschappelijk Werk. Uiteindelijk besliste de overheid in 1974 dat elke burger ongeacht zijn beroepsstatus recht heeft op een bestaansminimum.

Ondanks deze stevige koepel van financiële bijstandsregelingen, groeide het besef dat deze vorm van sociale bescherming een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde was voor de welzijnsontplooiing van alle burgers in alle situaties. Andere vormen van bijstand aan personen via informatie, begeleiding, professionele ondersteuning, opvang e.a. zouden noodzakelijk zijn om een beter welzijnseffect te bekomen voor de ganse bevolking maar in het bijzonder voor zekere zwakkere groepen in de samenleving. Zo ontstonden in de jaren zestig en zeventig de eerste overheidsinitiatieven om voorzieningen te subsidiëren die ten goede moesten komen aan een betere maatschappelijke integratie en een beter persoonlijk functioneren van personen uit risico- of zwakkere groepen (kinderen, jongeren, bejaarden, migranten, verslaafden, e.a.). In de meeste gevallen ging het om bestaande particuliere initiatieven die via een overheidssteuning een ruimere armslag kregen tot uitbreiding en professionalisering van hun werking. Binnen de overheid lagen de initiatieven verspreid over meerdere departementen zoals volksgezondheid en gezin, sociale voorzorg, justitie, arbeid en tewerkstelling, cultuur.

Door de staatshervorming van 1980, later uitgebreid door die van 1988, werd een onderscheid gemaakt tussen de sociale bescherming in termen van financiële uitkeringen en deze in termen van welzijnsvoorzieningen. De eerste groep van maatregelen bleef behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid; de tweede bevoegdheid werd toevertrouwd aan de gemeenschappen.

De eerste Vlaamse Regeringen in het decennium van de jaren tachtig hebben niet geaarzeld om van de nieuw geboden kans gebruik te maken om alle welzijnsactiviteiten beleidsmatig en administratief te bundelen. Dank zij deze bundeling kon een meer gecoördineerd en planmatig beleid worden gevoerd in de sector en kon een eigen imago worden gevormd. Na de jarenlange welvaartsbemannissen in Vlaanderen, na de even oude culturele verzuchtingen van de Vlamingen, kon nu een evenwaardige plaats worden opgeëist voor de verzorgende, de sociale pijler van de Vlaamse Gemeenschap. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat in de adviezen van de SERV over de Vlaamse begrotingen, het welzijnsluik in die begroting, als een essentieel element werd onderkend. Zij het dat deze erkenning in bedreigende termen werd ervaren qua budgettaire evolutie. De maatschappelijke discussie in Vlaanderen nam hierdoor tevens een eerste start. In de jaren tachtig veroverde het welzijnswerk in Vlaanderen burgerrecht. In de Franse Gemeenschap lag dit verschillend omdat er ten eerste een opsplitsing is tussen gewest- en gemeenschapsmateries qua Executieve en daarenboven binnen de Gemeenschapsexecutieve de bevoegdheden inzake de bijstand aan personen niet in één pakket gebundeld werden.

Alhoewel de start van een autonoom Vlaams welzijnsbeleid diende te gebeuren in een sfeer van grote economische onzekerheid en in een budgettair restrictief kader, werden toch de nodige ruimte, verbeelding, doorzetting en middelen gevonden, om een eigen gestalte en een selectieve expansie te geven aan het geheel van de welzijnsvoorzieningen. De begrotingsevolutie van 13 miljard F in 1981 naar 29 miljard F in 1990 illustreert deze expansie zowel in termen van groei van de overgehevelde bevoegdheden, van hergroepering van de bevoegdheden in één pakket als van de reële expansie. Decretaal, reglementair, budgettair en inhoudelijk werd in de jaren tachtig een stevige basis uitgebouwd voor de verdere groei van de welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap.

Tenslotte wil ik deze evolutie van de welzijnsvoorzieningen in de Vlaamse Gemeenschap niet loskoppelen van hun micro gezinscontext en van de emancipatorische waarde ervan voor de vrouw.

Zeer veel welzijnstaken behoorden impliciet tot de activiteiten van de vrouw. Kinder-, gehandicapten-, bejaardenzorg om enkele grote activiteiten op te noemen, werden stilzwijgend toebediend aan de vrouwen. Met de democratisering van het volledige onderwijs, diende zich een uitgesproken kans aan voor de vrouw om zich via een professionele opleiding in het arbeidsproces te integreren en om via een eigen carrière vorm te geven aan haar persoonlijke levensontwikkeling.

Zeer veel welzijnsvoorzieningen hebben ertoe bijgedragen dat er betere voorwaarden werden geschapen opdat elke vrouw voor zichzelf een dergelijke keuze kon maken. Een aantal verzorgende, informele taken van de vrouw in gezinscontext worden door een reeks van welzijnsvoorzieningen geprofessionaliseerd. De opvang van kinderen, probleemjongeren, gehandicapten en bejaarden wordt toevertrouwd aan professionele krachten in voorzieningen die uitsluitend of grotendeels door de overheid worden gefinancierd. Wie toch voor een thuisverzorging opteerde kon eveneens genieten van een deskundige ondersteuning. Het eerste decennium van de Vlaamse welzijnszorg kan ongetwijfeld vrouw- en gezinsvriendelijk worden genoemd. Dank zij deze voorzieningen konden vrouwen op een bewustere basis kiezen voor een eigen ontwikkelingsmodel dat niet frontaal hoefde te botsen met de gezinstaken.

De verdere evolutie van de welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap zal afhangen van het fundamenteel gesprek burger-overheid over de kwaliteit van de gemeenschapsopbouw waarin organisatie en financiering van de welzijnstaken een essentiële rol vervullen.

Het afsluiten van de analyse van de Vlaamse welzijnszorg tot de jaren tachtig houdt op geen enkele wijze een evaluatie in voor wat er op dit vlak verder gebeurd is in de eerste jaren van het laatste decennium van deze twintigste eeuw. De bedoeling van de analyse was vooral die overgang van oud-België naar nieuw-Vlaanderen te situeren en aan te tonen op welke wijze de Vlaamse Gemeenschap gebruik heeft gemaakt van deze bevoegdheidsoverdracht.

Ik ben bijzonder verheugd te kunnen vaststellen dat het elan van de welzijnszorg in de jaren tachtig onverkort is doorgegaan in de jaren negentig.

Het debat rond de welzijnszorg bereikte een nieuw hoogtepunt met de organisatie van het eerste Vlaamse welzijnscongres eind november 1990. De positionering van de welzijnszorg kreeg ook recentelijk een nieuwe impuls door een aantal gespecialiseerde beleidsnota's (algemeen welzijnsbeleid, gezinsbeleid, kansenbeleid, het Vlaamse gehandicaptenbeleid en begeleid wonen, beleid ouderen in Vlaanderen).

De budgettaire middelen ter beschikking gesteld van de welzijnszorg in Vlaanderen (mede ingevolge de communautarisering van het Fonds voor Sociale Reclassering van Minder-Validen) bereikt in 1993 een begrotingsmassa van 43 miljard F of bijna 10% van de Vlaamse begroting.

Een laatste positieve vermelding verdient eveneens de kwalitatieve uitbouw van de administratieve welzijnszorg binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Deze administratie speelt benevens haar essentiële rol op het vlak van de uitvoering, meer en meer een belangrijke rol zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de beleidsopvolging.

R.S.
