

Het Vlaamse welzijnszorgbeleid in de jaren tachtig : een overzicht

door Frans LAMMERTYN,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

Met de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 werden de Gemeenschappen onder meer bevoegd voor de "bijstand aan personen". Onder deze benaming gaan een aantal materies schuil die behoren tot wat men de welzijnszorg is gaan noemen. Hoe zijn die zorg en het beleid ter zake voor het ogenblik uitgebouwd in de Vlaamse Gemeenschap? Hoe hebben zij zich ontwikkeld vanaf het moment dat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd werd voor deze materie? Dat zijn de vragen waar deze bijdrage een antwoord wil op geven. In een eerste paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste momenten in de reglementering ten aanzien van de tien deelsectoren die in de welzijnszorg te onderkennen zijn. In een tweede paragraaf volgt een overzicht van de (evolutie van) financiële middelen ten behoeve van de welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Vooraleer hiermee van start te gaan, staan we even stil bij de betekenis van de termen welzijn, welzijnsbeleid en welzijnszorg(-beleid).

Welzijn, aldus de Koning Boudewijnstichting in haar "Welzijnsplanning. Praktijk en perspectieven"¹, kan worden omschreven als een toestand van wel-bevinden die ontstaat wanneer iemand tot ontplooiing van zijn bestaan komt in zijn verschillende facetten (lichamelijke conditie, psychische gezondheid, relaties met anderen, materieel een menswaardig bestaan kunnen leiden...) en dit met respect en engagement voor de ontplooiing van de anderen. Onmiddellijk hierop aansluitend is er de term welzijnsbeleid; zijnde een beleid dat erop gericht is (of zou moeten zijn) de toestand van wel-bevinden waarover daarnet sprake te realiseren. Dit is een vorm van beleid die zich vertakt in de verschillende sectoren van de samenleving. Het is een vorm van beleid die ernaar streeft dat alle initiatieven in en van de samenleving in het bereik komen van eenieder, dat te nemen initiatieven hun grondslag vinden in onderkende behoeften en daardoor ook georiënteerd blijven en dat de direct betrokkenen naar eigen mogelijkheden ook aan die initiatieven kunnen participeren.

Om welzijn te bereiken behoeven sommige personen een bijzondere zorg. Hier ligt de basis van de welzijnszorg en het welzijnszorgbeleid. Wanneer iemands welzijn bedreigd is of ontoereikend blijft, dient extra zorg geboden te worden. Enerzijds gaat het hierbij om sociaal zwakke bevolkingsgroepen en anderzijds om

(1) KONING BOUDEWIJNSTICHTING, *Welzijnsplanning. Praktijk en perspectieven*. Brussel. 1987, blz. 102.

(groepen van) personen die - ofschoon niet sociaal zwak - zich in een situatie bevinden waarin ze geconfronteerd worden met problemen die ze moeilijk zelf aankunnen. Voor wie relatieproblemen heeft, over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, zich niet langer kan handhaven in zijn omgeving,... werden in de loop van de voorbije decennia tal van specifieke voorzieningen opgericht en/of maatregelen uitgevaardigd. Zorgen voor mensen wier welzijn bedreigd of ondermaats is werd stilaan een afzonderlijke maatschappelijke sector en een afzonderlijk beleidsterrein. Deze sector is men gaandeweg de welzijnszorg gaan noemen. Het beleid ten aanzien van deze sector kreeg de naam : welzijnszorgbeleid.

I. Het welzijnszorgbeleid in de jaren tachtig

De jaren tachtig zijn gekenmerkt door een intense activiteit op het vlak van het welzijnszorgbeleid. In vogelvlucht wordt onder deze paragraaf voor elk van de tien sectoren van de welzijnszorg een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsmaatregelen.²

A. De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn³

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen heeft het beleid inzake het maatschappelijk welzijn toevertrouwd aan de Gemeenschappen. Meteen werden er evenwel een aantal uitzonderingen gemaakt. Zowel de wetgevende bevoegdheid betreffende de inrichting van de OCMW's als de wetgeving in verband met de instelling van het recht op het bestaansminimum (wet van 7 augustus 1974) bleven behoren tot de bevoegdheid van de nationale regering. Toch kan de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin zijn stempel drukken op het OCMW-beleid. Hij kan dit onder meer via het administratief toezicht op de Vlaamse OCMW's, het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn (BFMW), het opzetten van samenwerkingsmodellen, het beleid betreffende de welzijnsvoorzieningen die ook door de OCMW's kunnen worden opgericht.

Voor een belangrijk deel heeft het beleid vanwege de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van de OCMW's zich tijdens het voorbije decennium voltrokken via de vele maatregelen die deze overheid heeft genomen ten aanzien van de welzijnsvoorzieningen die ook door de OCMW's kunnen worden uitgebouwd : Diensten voor gezins- en bejaardenhulp, rusthuizen, dienstencentra, Diensten voor maaltijdenbedeling enz. De belangrijkste veranderingen ter zake komen aan bod onder de volgende punten van deze paragraaf.

(2) Voor meer gedetailleerde informatie over deze maatregelen, alsook over de voorzieningen die ressorteren onder de tien deelsectoren van de welzijnszorg, hun cliënteel, personeel en financiële middelen kan men terecht bij : F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overbeidsbeleid*. Deurne, 1990. 543 blz.

(3) Voor meer informatie zie : F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overbeidsbeleid. Monografie 1. De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 90 blz.

Wat het specifiek beleid van de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van de OCMW's betreft is er het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn. Middels dit fonds worden de OCMW's betoelaagd voor de activiteiten die zij ondernemen. Voor elk van die activiteiten is een bepaald percentage van het fonds voorbehouden. Tabel I toont aan dat de onderscheiden verdelingscriteria vrij sterk geëvolueerd zijn in de beschouwde periode. Deze evolutie zegt meteen ook een en ander over het gevoerde of geplande beleid. Zo blijkt vooreerst dat de uitgaven voor de bejaardenzorg werden verhoogd. Tussen 1984 en 1990 steeg het hiervoor voorziene totale bedrag van 24% naar 30%. Berekend op basis van de begrotingen van de Vlaamse OCMW's voor 1989 is dit 558 miljoen fr. (de BFMW-inkomsten voor de OCMW's uit het Vlaamse Gewest werden voor dat jaar begroot op 1.859 miljoen fr). Voor de toekomst wordt een verdere stijging in het vooruitzicht gesteld. Opmerkelijk is ook dat, meer dan in het verleden, de nadruk hierbij gelegd wordt op de ambulante zorg. Een nog grotere verschuiving werd doorgevoerd in de subsidiëring van de OCMW-uitgaven voor de bestrijding van de (kans)armoede. Hiervoor wordt tot op heden 53% van de BFMW-middelen voorzien. In 1984 was dat slechts 39,5%. Voor de periode 1992-'95 is een stijging voorzien met 10%.

B. *Het (kans)armoedebeleid*⁴

Evenals het beleid ten aanzien van de OCMW's, is ook het (kans)armoedebeleid een materie waar de Gemeenschappen en de nationale overheid verantwoordelijk voor zijn. We gaan hier voorbij aan de maatregelen genomen door de nationale overheid en richten ons tot de Vlaamse Gemeenschap.

Naast het kansarmoedebeleid gevoerd via het BFMW is er op dit vlak vooreerst de "Beleidsnota Armoedebestrijding"⁵ die door de Vlaamse Executieve goedgekeurd werd op 5 juli 1989. In deze nota wordt een Vlaams actieprogramma voorgesteld voor de armoedebestrijding. Deze nota bevat een omschrijving van het armoedeprobleem en van de maatregelen die zich opdringen binnen de welzijnssector, de gezondheidszorg, de tewerkstelling en de beroepsopleiding, het onderwijs, het sociaal cultureel werk, de huisvesting en de mobiliteit.

In 1989 werd de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin aangeduid als verantwoordelijke voor de coördinatie van de armoedebestrijding in de Vlaamse Gemeenschap. Op 9 februari werd de Vlaamse Intersectoriële Commissie voor Armoedebestrijding (VICA) geïnstalleerd en binnen de Administratie voor Gezin en Maatschappelijk Welzijn werd een "Cel Kansarmoedebestrijding" opgericht.

(4) Voor meer informatie zie : D. LUYTEN, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 2. Het (kans-)armoedebeleid*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 222 blz.

(5) J. LENSSENS, *Beleidsnota. Armoedebestrijding*. Brussel, Vlaamse Gemeenschap, 1989. 40 blz. + bijlagen

TABEL I

Evolutie van de verdeelcriteria door het BFMW in de periode 1984-1995. (in%)

criterium	1984- '88 (1)	1989 (2)	1990- '93 (2)	1991 (3)	1992- '95 (3)
Bejaardenzorg					
Residentiële zorg	22	20	20	20	20
Ambulante zorg	2	8	10	10	14
Subtotaal	24	28	30	30	34
Kansarmen - Armoedebestrijding					
Uitgaven voor bestaansminimum	14	14	14	14	15
Uitgaven voor steun andere dan het bestaansminimum	13,5	20	20	20	24
Kosten voor tewerkstelling	10	15	15	15	18
Uitgaven voor projecten voor kansarmen	2	3	4	4	6
Subtotaal	39,5	52	53	53	63
Sociale diensten					
Aantal maatschappelijke werkers	26	14	14	14	0
Kinderzorg					
Uitgaven voor plaatsing van kinderen in kindertehuizen	2	1,5	1,5	1,5	1,5
Uitgaven voor plaatsing van kinderen in pleeggezinnen en/of gezinstehuizen	2	1,5	1,5	1,5	1,5
Andere					
Aantal geregistreerde dossiers	3	-	-	-	-
Uitgaven voor vormingsactiviteiten	0,5	-	-	-	-
Garantiefonds	3	3	-	-	-

(1) Het betrof hier een verdeling van 67,8%; 32,1% werd verdeeld tussen Antwerpen en Gent.

(2) BVE 27 juli 1988

(3) BVE 6 februari 1991

Bron : Het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn. Nieuwe criteria 1991-1995. In : *OCMW Focus*, 1991, nr. 3, blz. 25.

Daarnaast zijn er de twee bijzondere kredieten die sinds 1989 aan de OCMW's en aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld. Hieruit kunnen zij putten voor het nemen van maatregelen in het kader van de strijd tegen de kansarmoede.

Een eerste krediet van 500 miljoen fr. werd ingeschreven op de begroting van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin onder de benaming: "Allerhande uitgaven van gemeenten en OCMW's in het kader van de strijd tegen de kansarmoede". Het kreeg de officiële benaming van "Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden". Een tweede krediet van 1,757 miljard fr. werd ingeschreven op de begroting van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt. Het dient ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid t.a.v. zwakke bevolkingsgroepen. In mei 1990 besliste de Vlaamse Executieve om vanaf 1991 tot en met 1998 deze kredieten (de zogenaamde Sint-Catharina-bonus, dit is de bonus die Vlaanderen ontving als compensatie voor de overname door de nationale schatkist van een gedeelte van de schulden van enkele Waalse steden) samen te voegen en in twee helften te splitsen. De besteding van de ene helft (1,128 miljard fr.) werd ondertussen geregeld door het decreet van 10 juli 1990 houdende de instelling van het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK). Dit geld zal ter ondersteuning van het lokaal beleid verdeeld worden over 15 geselecteerde gemeenten die te kampen hebben met een concentratie van armoede-, migranten- en werkloosheidsproblemen. Jaarlijks wordt ook 40 miljoen fr. van dit bedrag voorafgenomen voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Deze commissie moet deze middelen besteden aan initiatieven die rechtstreeks ten goede komen aan kansarme bevolkingsgroepen. De andere helft zal worden verdeeld over de resterende 293 gemeenten. Dat zal gebeuren door toevoeging van dit bedrag aan het Gemeentefonds. Bij organisaties van welzijnswerkers leeft de vrees dat deze gelden (voor een deel) voor andere doeleinden zullen worden aangewend dan wel voor de kansarmoedebestrijding.

C. De ambulante maatschappelijke dienstverlening⁶

De ambulante maatschappelijke dienstverlening bestaat uit dat welzijnswerk dat verloopt via mobiele contacten tussen hulpvrager en hulpverlener, hetzij aan huis, hetzij in een centrum. Behalve de Tele-onthaaldiensten kregen alle voorzieningen die tot deze sector gerekend worden in de loop van het voorbije decennium een nieuwe basisreglementering. De Centra voor maatschappelijk werk kregen deze met het besluit van de Vlaamse Executieve (BVE) van 28 juli 1983 en de Centra voor levens- en gezinsvragen met het BVE van 11 april 1985. Met het BVE van 28 maart 1990 kregen deze laatste daarenboven een taak toebedeeld in het kader van de voorkoming van ongewenste zwangerschap en de begeleiding van vrouwen die ongewenst zwanger zijn. Op 27 november 1985 werd het MB uitgevaardigd met betrekking tot de erkenning en subsidiëring van de Jongeren-

(6) Voor meer informatie zie: S. STEYAERT, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 3. De ambulante maatschappelijke dienstverlening*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 161 blz.

informatie- en adviescentra ; een besluit dat ondertussen vervangen werd door het BVE van 12 december 1990 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van de Jongerenadviescentra.

Deze besluiten bouwen verder op vroegere reglementeringen ; de erin aangebrachte veranderingen zijn qua uitgangspunten niet fundamenteel. Wel grondige wijzigingen werden, met het BVE van 24 juli 1985, aangebracht in de forensische welzijnszorg. Nieuw aan dit besluit is dat de Diensten voor forensische welzijnszorg zich niet alleen meer richten tot gedetineerden en ex-gedetineerden, maar ook tot de naastbestaanden van deze categorieën en tot de slachtoffers van misdrijven en hun naastbestaanden. Ook in de opdrachten is, in vergelijking met de vroegere situatie, duidelijk een en ander veranderd. Opmerkelijk is dat de klassieke taken van detentiebegeleiding en reclasseringshulp werden aangevuld met vroeghulp en slachtofferhulp. Grensverleggend in de omschrijving van de taken van de forensische welzijnszorg is dat deze gekoppeld wordt aan de voorwaarde dat het dienstenaanbod door de betrokken persoon gevraagd en aanvaard moet worden. Hiermee wordt op een expliciete wijze het vrijwillig karakter van de door de Gemeenschap ter harte genomen welzijnszorg onderlijnd. Het klassiek justitieel sociaal werk was traditioneel werkzaam in nauwe verbondenheid met activiteiten als de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke maatregelen. Complementair hieraan is nu de mogelijkheid gecreëerd voor een nieuw type van forensisch welzijnswerk. Dit nieuw type kan zich thans autonoom ontwikkelen als een van de justitiële benaderingen en bekommernissen onafhankelijk antwoord op individuele en maatschappelijke problemen.

Wat het totaal van deze sector betreft werd er in 1989 een aanzet gegeven tot harmonisering.⁷ Er werd voorgesteld om deze vijf diensten samen te brengen onder de benaming : "Centra voor Ambulant Welzijnswerk" en hen een aantal gemeenschappelijke opdrachten toe te kennen. Mede naar aanleiding van reacties en kritieken uit deze sector stelde het kabinet van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin de concretisering van deze beleidsopties aanvankelijk uit tot 1992. Tegen de verwachtingen in werd door Gemeenschapsminister J. Lenssens op 6 maart 1991 een ontwerp van decreet betreffende het Algemeen Welzijnswerk ingediend. Aan dit ontwerp ligt de bedoeling voor om een aantal vormen van hulpverlening die momenteel ressorteren onder de ambulante en de residentiële (cfr. infra) hulpverlening een decretale basis te geven, anders te gaan organiseren en meer coördinatie te betrachten in het aanbod. Het ontwerp spreekt van Centra voor ambulant welzijnswerk en Centra voor residentieel welzijnswerk. Een centrum van het eerste type kan erkend worden voor één of meerdere van de volgende erkenningscategorieën : algemeen ambulant welzijnswerk, ambulant welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen, gezins- en relationeel ambulant welzijnswerk, telefonisch ambulant welzijnswerk, ambulant welzijnswerk voor min-

(7) KABINET VAN DE GEMEENSCHAPSMINISTER VAN WELZIEN EN GEZIN, *Werknota betreffende de harmonisering van de ambulante welzijnssector*. Brussel, 1989. 12 blz.

derjarigen en jong-volwassenen, justitieel ambulante welzijnswerk, begeleid wonen voor jong-volwassenen, begeleid wonen voor thuislozen. Een centrum voor residentiële welzijnswerk kan erkend worden voor een of meerdere van de volgende erkenningscategorieën: algemene residentiële opvang, residentiële opvang van vrouwen met kinderen, residentiële opvang van jong-volwassenen, residentiële crisisopvang.

D. De residentiële maatschappelijke dienstverlening⁸

De residentiële maatschappelijke dienstverlening omvat deze vormen van welzijnswerk die gepaard gaan met een residentiële opname van beperkte duur van burgers die tijdelijk niet in staat zijn zelfstandig te wonen of die in acute woningnood verkeren. Het beleid ten aanzien van deze sector is in de jaren tachtig sterk geëvolueerd. In het begin van dit decennium kregen de onthaalcentra voor volwassen thuislozen met het KB van 30 oktober 1981 eigen erkennings- en subsidiëringmogelijkheden; de Opvangcentra voor jongeren kregen een eerste reglementering in de MB van 22 december 1981.

Als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen kwamen sindsdien "nieuwe" sociale problemen aan de oppervlakte of werden bestaande problematieken "herontdekt". Denken we maar aan problemen zoals nieuwe armoede, echtscheiding, vrouwenmishandeling, éénoudergezinnen, (jeugd)werkloosheid, (drug)verslaving, ... Ook de thuislozenproblematiek onderging hierdoor een wijziging: naast de traditionele daklozenproblematiek begon zich een "nieuwe thuisloosheid" af te tekenen, die meer acute noodsituaties veroorzaakte en een meer gespecialiseerde en intensieve begeleiding vereiste. Vermits deze aanpak veelal niet adequaat kon gebeuren binnen de klassieke algemene opvangcentra, heeft de thuislozenzorg op deze nieuwe realiteit gereageerd met de uitbouw van een aantal gespecialiseerde werksoorten. Naast de algemene opvangcentra werden sedert het begin van de jaren tachtig heel wat kleinschalige werksoorten opgericht: centra voor opvang van vrouwen (met kinderen), vluchthuizen voor vrouwen, crisisopvangcentra, beschut wonen en diverse niet-residentiële werkingen. De hulpverlening aan thuislozen heeft zich de laatste jaren derhalve sterk gedifferentieerd en uitgebreid. Het KB van 1981 was echter vooral gericht op algemene en niet-gespecialiseerde opvangcentra. Er ontstond dus een ambigue situatie, waarbij evoluties in de praktijk leidden tot een diversiteit van werksoorten, die geen weerspiegeling vonden in de bestaande reglementeringen. Enkel de reglementering van de Opvangcentra voor jongeren werd naderhand verder uitgewerkt via het MB van 8 juli 1985. Van de andere werksoorten maakte de wetgeving zelfs geen mel-

(8) Voor meer informatie zie: C. VAN PEER, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 4. De residentiële maatschappelijke dienstverlening*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 126 blz.

ding, laat staan dat er sprake was van nuanceringen wat betreft werking, erkenning en subsidiëring.

De sociale realiteit vroeg om een nieuwe en verfijnde reglementering waarbinnen ruimte geboden werd aan de eigen aard van de centra, de eigen methodische aanpak en de verschillende probleemgroepen. Het duurde tot 1990 vooraleer de overheid werk maakte van een nieuwe reglementering. Met het BVE van 4 april 1990 werd de reglementering geharmoniseerd en aangepast aan de reële noden inzake thuislozenopvang door het voorzien van vier erkenningscategorieën : algemene opvang, opvang van vrouwen met kinderen, crisisopvang en beschut wonen.

E. De gezins- en de bejaardenzorg⁹

1. Kind en Gezin

Inzake de gezins- en de bejaardenzorg werd vooreerst werk gemaakt van de uitbouw van Kind en Gezin (decreet van 29 mei 1984), een instelling die de taken moest overnemen van het vroegere Nationaal Werk voor Kinderwelzijn. Kenmerkend voor deze sector in de loop van de jaren tachtig is de sterke toename van de vraag naar opvangplaatsen voor kinderen. Aan de basis hiervan liggen de dalende werkloosheid, de stijgende arbeidsmarktparticipatie van de vrouwen, het groeiend aantal éénoudergezinnen en de flexibilisering van de arbeid. Ook de partiële defiscalisatie van de kosten voor de kinderopvang (wet van 7 december 1988) heeft ter zake een belangrijke rol gespeeld evenals de kwalitatief sterk verbeterde aanpak van de kinderen in de kinderdagverblijven. De vrijwel volledige budgettaire stop die sedert 1980 gehandhaafd werd was dan ook niet langer houdbaar. Eind 1989 werden verschillende maatregelen genomen, waaronder de uitbreiding van de tewerkstelling via het Interdepartementaal Begrotingsfonds (IBF), de uitbreiding van de tewerkstelling in de sector van de kinderopvang via een overeenkomst met de Minister van Tewerkstelling en Arbeid in het kader van het KB ter bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector. Deze maatregelen boden Kind en Gezin de mogelijkheid om ruim 3.000 extra plaatsen te scheppen voor de kinderopvang. In het voorjaar van 1990 werd de situatie opnieuw geëvalueerd. Hieruit resulteerden maatregelen die toelieten de opvangcapaciteit met 6.298 plaatsen uit te breiden.

In de activiteiten van Kind en Gezin wordt er een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten van de instelling die uitbesteed worden (via subsidiëring) en de activiteiten waarvan Kind en Gezin initiatiefnemer is en waarvoor het zelf de verantwoordelijkheid draagt. De laatstgenoemde activiteiten zijn op te delen naar gelang van de fase in de ontwikkeling van het kind. In de prenatale periode ver-

(9) Voor meer informatie zie : C. MEULDERS, S. STEYAERT, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 5. De gezins- en de bejaardenzorg.* Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 284 blz.

loopt de begeleiding van Kind en Gezin via de preventieve medisch-sociale begeleiding op de Prenatale consultatiebureaus, de psychosociale begeleiding door sociaal verpleegkundigen tijdens huisbezoeken aan zwangere vrouwen en de groepsbijeenkomsten voor aanstaande ouders. Tijdens de natale periode verlopen de activiteiten van Kind en Gezin door middel van : huisbezoeken aan pasbevallen vrouwen in de kraamklinieken, neonatale huisbezoeken en groepsbijeenkomsten voor pasbevallen vrouwen in de kraamklinieken. Ook in de postnatale periode is er een drievoudige manier van zorgverlening : erkenning en subsidiëring van de Consultatiebureaus voor het jonge kind, huisbezoeken door sociaal verpleegkundigen en groepsbijeenkomsten voor jonge ouders. Onder de uitbestede zorgverlening vallen de activiteiten die worden toevertrouwd aan andere initiatiefnemers. Kind en Gezin heeft ter zake enkel een reglementerende, controlerende en subsidiërende functie. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen de dagopvang, op te delen in gesubsidieerde (kinderdagverblijven, Diensten voor opvanggezinnen) en niet-gesubsidieerde dagopvang, de bijzondere opvang (Kinderdag en -nachtverblijven, Kinderopvangcentra, Tehuizen voor moeders, Diensten voor private gezinsplaatsing) en de bijzondere hulpverlening (Centra voor hulpverlening inzake kindermishandeling).

2. De bejaardenzorg

Als er in het gevoerde welzijnszorgbeleid t.a.v. bejaarden één bekommernis centraal staat dan is dat wel deze om de bejaarde zo lang mogelijk in het eigen vertrouwde milieu te laten blijven. Het Bejaardendecreet van 5 maart 1985 is in deze ongetwijfeld het belangrijkste stuk wetgeving. Dit beleid bestaat uit de volgende schakels.

Vooreerst zijn er de Diensten voor Gezins- en Bejaardenhulp (DGBH). Met het BVE van 22 juni 1988 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de DGBH werd gepoogd de reglementering aan te passen aan de eisen van de praktijk. In de tweede helft van de jaren '70 hebben deze diensten een grote expansie gekend (van 6,1 miljoen gepresteerde uren in 1975 tot 8,9 miljoen in 1980). Aan deze opgang werd in 1980 een einde gesteld door de plafonnering van het aantal prestatie-uren op het niveau van 1979. Deze beperking werd evenwel deels gecompenseerd door de mogelijkheden geboden via de programma's ter bevordering van de werkgelegenheid, namelijk het DAC en het IBF. In 1988 waren er reeds 941 IBF-ers (voltijdse equivalenten) bij deze diensten tewerkgesteld. Deze erkenningsstop ligt eveneens aan de basis van de snelle ontwikkeling van de poetsdiensten, de klusjesdiensten en dergelijke. In tegenstelling tot de DGBH worden de poetsdiensten niet erkend en gesubsidieerd door de overheid. Wel worden de poetsvrouwen betaald via de bijzondere tewerkstellingsmaatregelen (eerst het BTK, later het DAC en vervolgens het GESCO-stelsel). Sinds de oprichting van de eerste poetsdiensten in 1978 is, hetgeen aanvankelijk een experiment was, flink gegroeid : van 641 poetsvrouwen in 1979 tot 3.571 poetsvrouwen in het DAC-stelsel in 1989. De Diensten voor maaltijdenbedeling zijn een volgende schakel in

het beleid gericht op een zo groot mogelijke zelfstandigheid van de bejaarden. Met ingang van 1 januari 1989 werden deze diensten, behalve één, betoelaagd via het BFMW. Een vierde schakel in de milieugerichte zorg voor de bejaarden wordt gevormd door de dienstencentra. Deze centra (geregeld via het decreet van 5 maart 1985) hebben van de decreetgever de uitdrukkelijke opdracht meegekregen aan de bejaarden diensten van materiële, hygiënische en sociale aard te verlenen teneinde hen te helpen zo lang mogelijk hun zelfstandigheid en hun geïntegreerdheid in de gemeenschap te behouden. Met deze opsomming zijn nog lang niet alle voorzieningen opgesomd. Er kan voorts nog verwezen worden naar initiatieven zoals het personenalarm, de klusjesdiensten, de woningen voor bejaarden, de dagcentra...

Op het snijvlak van de extramurale en de intramurale zorg bevinden zich de serviceflats en de woningcomplexen met dienstverlening. Zij komen tegemoet aan de behoeften van (semi-)valide bejaarden die verlangen naar een autonome en individuele woon- en levenswijze in een beschermd milieu. Wat deze voorziening betreft is gebleken dat er nog altijd een grote niet gedekte behoefte bestaat. Per 1 januari 1990 waren er 573 erkende wooneenheden in de serviceflats en woningcomplexen met dienstverlening. Voor 6.934 was er een voorafgaande vergunning toegekend. Volgens de normen ter zake hadden er op dat ogenblik reeds 22.459 eenheden moeten zijn en zal dit aantal oplopen tot 25.427 in het jaar 2000. De programmering voor de woonvormen met dienstverlening is nog lang niet bereikt. Op 28 maart 1990 hechtte de Vlaamse Executieve, op voorstel van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin, haar goedkeuring aan een reglementering die voorziet in de subsidiëring van 5.000 bijkomende wooneenheden in het kader van de serviceflats en woningcomplexen met dienstverlening in de komende 5 jaar. De grote achterstand op de geraamde behoefte kan hiermee ten dele worden weggewerkt.

Alle extramurale initiatieven ten spijt blijft er, meer dan ooit zelfs, ook een nood bestaan aan residentiële voorzieningen voor bejaarden zoals rusthuizen en rust- en verzorgingstehuizen. Aan de basis hiervan ligt de toenemende (dubbele) vergrijzing van de bevolking. Deze voorzieningen hebben hun basisreglementering gekregen in respectievelijk het decreet van 5 maart 1985 en de wetgeving in verband met de ziekenhuizen en sommige andere vormen van verzorging. De rusthuizen willen aan bejaarden een collectieve woonst bezorgen waar ze zich thuisvoelen en waar indien nodig de vereiste gezins- en huishoudelijke verzorging wordt geboden. De rust- en verzorgingstehuizen zijn specifiek gericht op de zwaar verzorgingsbehoevende bejaarden.

F. De bijzondere jeugdbijstand¹⁰

De basisfilosofie van de huidige structuur en werking van de bijzondere jeugdbijstand ligt vervat in het decreet van 27 juni 1985 inzake de bijzondere jeugdbijstand. Door de goedkeuring van dit decreet is de wet op de jeugdbescherming van 8 april 1965 grondig gewijzigd. Het decreet huldigt het principe van de jeugdbijstand. Dit principe betekent : (1) dat zowel aan de jongere als aan diens ouders om hun visie of zelfs goedkeuring gevraagd wordt ; (2) dat bij de hulpverlening rekening gehouden wordt met het feit dat de jongere deel uitmaakt van een gezin (in het decreet heeft men het over een "problematische opvoedingssituatie", waarbij gans het gezin betrokken is) en (3) dat de jongere zo veel mogelijk in het gezinsmilieu gelaten dient te worden. Het decreet steunt verder op vier centrale beginselen.

- De erkenning van een eigen rechtspositie van de jongere. De jongere en zijn ouders krijgen inspraak. Ze moeten akkoord gaan met de hulpverlening. Bij hulp die de persoonlijke vrijheid raakt moeten jongeren boven de 14 jaar akkoord gaan en aan jongeren beneden de 14 jaar moet ook hun mening gevraagd worden.
- Er komt een strenge scheiding tussen hulpverlening op aanvraag en het gerechtelijk optreden. De hulp- en dienstverlening in vrijwillig verband dienen zo autonoom mogelijk te kunnen functioneren. In de wet van 8 april 1965 vloeiden bijstand en gerechtelijke maatregelen automatisch in elkaar over. Het Jeugdbeschermingscomité had een dubbele en ambigue opdracht. Enerzijds werd verwacht dat het de vrijwillige individuele hulpverlening voor jongeren en hun gezinnen zou organiseren en anderzijds diende het opdrachten van de Jeugdrechtbank uit te voeren. Door het nieuwe decreet worden de Jeugdbeschermingscomités afgeschaft. In de plaats daarvan komen de Comités voor bijzondere jeugdzorg die zich richten op vrijwillige dienstverlening en bijstand, helemaal los van het gerecht.
- Het subsidiariteitsbeginsel. Gerechtelijke maatregelen dienen voorkomen te worden wanneer een probleemoplossing mogelijk is in het kader van de vrijwillig aanvaarde dienstverlening. Gerechtelijke tussenkomst moet wel mogelijk zijn wanneer er geen hulp in vrijwillig verband voorhanden is of wanneer zij aangewezen is in het belang van de jongere. Om dit beginsel te concretiseren werd een nieuwe institutie in het leven geroepen, met name de Bemiddelingscommissie voor bijzondere jeugdbijstand.

(10) Voor meer informatie zie : P. ANTOONS, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 6. De bijzondere jeugdbijstand*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 130 blz.

- Uiteindelijk is het de bedoeling van het decreet om een grotere verscheidenheid van het hulpverleningsaanbod te bewerkstelligen. Dit om een hulpverlening op maat van de jongere te bewerkstelligen. Het decreet werd uitgewerkt als een kader dat het mogelijk moet maken huidige en toekomstige ontwikkelingen via subsidieerbare voorzieningen en projecten ten dienste te stellen van het cliënteel. Het wil bovendien de kwaliteit van de voorzieningen bevorderen door bij de erkenningsvoorwaarden meer nadruk te leggen op dit aspect en door de reeds erkende voorzieningen aan een periodieke evaluatie te onderwerpen.

De goedkeuring van dit decreet ergerde de toenmalige Minister van Justitie, J. Gol. Bij verzoekschrift van 18 februari 1987 tekende de Ministerraad beroep aan bij het Arbitragehof met het verzoek dit decreet te vernietigen wegens bevoegdheidsoverschrijding. De uitspraak viel op 30 juni 1988 (arrest nr. 66). Op een aantal artikelen na werd het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand onberoerd gelaten. Nauwelijks één maand na dit arrest werd de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gestemd. Hierin worden de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake de jeugdbescherming verder uitgebreid. In artikel 5, par. 1, II, 6° staat dat tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoren: "de jeugdbescherming met inbegrip van de sociale en gerechtelijke bescherming...".

De wet van 8 augustus 1988 was het definitieve startsein voor een verdere communautarisering van de bijzondere jeugdbijstand. Nu kon ook het gerechtelijke luik van de bijzondere jeugdbijstand verder geregionaliseerd en hervormd worden. Op 28 maart 1990 werd het decreet tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand door de Vlaamse Executieve bekrachtigd. In dit decreet bevindt zich, naast een aantal wijzigingen van het vroegere decreet, een luik met betrekking tot de gerechtelijke jeugdbijstand, een luik betreffende de voortzetting van de hulpverlening bij meerderjarigheid op 18 jaar, een aantal wijzigingen van de wet van 8 april 1965 en een reeks overgangsbepalingen. Tevens wordt een Vlaamse Hoge Raad voor de Bijzondere Jeugdbijstand met adviserende bevoegdheid opgericht. Deze heeft als taak de Vlaamse Executieve tot advies te dienen omtrent alle aangelegenheden die van aard zijn het beleid inzake bijzondere jeugdbijstand bij te sturen.

Het juridisch kader van de bijzondere jeugdbijstand van de Vlaamse Gemeenschap werd er na de goedkeuring van het decreet van 28 maart 1990 niet eenvoudiger op. De decretale basis van de bijzondere jeugdbijstand wordt gevormd door 3 verschillende decreten. Om die reden werd op 4 april 1990 een besluit van de Vlaamse Executieve goedgekeurd, dat de verschillende decreten inzake bijzondere jeugdbijstand samenbrengt en coördineert.

G. De gehandicaptenzorg¹¹

De twee grote pijlers waarop de gehandicaptenzorg berustte tot vóór 13 juni 1990 waren het Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten (het zogenaamde Fonds 81) en het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Minder-Validen.

Opgericht in 1967 (KB nr. 81) lag het eerstgenoemde fonds aanvankelijk aan de basis van een ware explosie van (semi-)residentiële voorzieningen voor, in hoofdzaak, minderjarige gehandicapten. Gaandeweg deed zich de nood gevoelen aan een geëigende opvang voor volwassen gehandicapten en werd de éénduidige kanalisering van de middelen naar de residentiële voorzieningen doorbroken. De eerstgenoemde beweging voltrok zich via de Tehuizen voor werkende meerderjarige gehandicapten, de Tehuizen voor niet-werkende meerderjarige gehandicapten en de Dagcentra voor meerderjarige niet-werkende gehandicapten. De tweede beweging manifesteerde zich in twee richtingen. Enerzijds ontstond er een uitgroei naar meer ambulante begeleidingsvormen en anderzijds werden de bestaande instellingen en diensten georiënteerd naar meer gezinsgerichte benaderingen en/of in functie van nieuwe noden (crisisopvang, meervoudig gehandicapten...) Deze doorbraak veruitwendigde zich in de totstandkoming in de loop van de jaren tachtig van de Centra voor ontwikkelingsstoornissen, de Thuisbegeleidingsdiensten, de Diensten voor zelfstandig wonen voor gehandicapten, de Diensten voor begeleid wonen voor volwassen mentaal gehandicapten. Aanvankelijk waren dit stuk voor stuk niet-gereguleerde diensten die facultatief betoelaagd werden. Door artikel 20 van het decreet van 20 december 1989 houdende de bepalingen tot de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap werden deze voorzieningen opgenomen in het Fonds 81. In de eerste helft van 1990 kregen ze (bijna) allemaal een eigen reglementering: de Thuisbegeleidingsdiensten met het BVE van 7 februari 1990, de Diensten voor begeleid wonen met een BVE van 4 april 1990, de Diensten voor zelfstandig wonen voor gehandicapten met het BVE van 31 juli 1990.

Het Rijksfonds werd opgericht bij de wet van 16 april 1963 betreffende de sociale reclassering van de minder-validen. Het had tot taak alle mogelijke maatregelen te treffen om de gehandicapte persoon in staat te stellen zelf zijn plaats in het economisch en sociaal leven in te nemen. Grosso modo had het hiervoor twee mogelijkheden. Enerzijds kon het personen of instellingen betoelagen die de reclassering mogelijk maken. Anderzijds informeerde en adviseerde het Rijksfonds de gehandicapte persoon en/of verstreekte het financiële tussenkomsten.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen droeg de bevoegdheid inzake de zorg voor gehandicapte personen over aan de

(11) Voor meer informatie zie: S. HENDERIECKX, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 7. De gehandicaptenzorg*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 235 blz.

Gemeenschappen. Artikel 5, par. 1, II, 4° van deze wet omschrijft deze bevoegdheid als volgt: "... het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van: (a) de regelen betreffende de financiering van de toelagen aan minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers; (b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkomingen voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend worden aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen...".

De effectieve overdracht van de bevoegdheden gebeurde echter niet ineens. Een gedeelte van de gehandicaptenzorg, namelijk het Fonds 81, werd onmiddellijk naar de Gemeenschappen overgedragen. Anders was het met die aspecten van de zorg voor personen met een handicap die terug te vinden zijn in de opdrachten en activiteiten van het Rijksfonds. Het zou duren tot de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten vooraleer de bevoegdheden en de financiële verantwoordelijkheid inzake het Rijksfonds effectief overgedragen werden aan de Vlaamse Gemeenschap.

Binnen de Vlaamse Gemeenschap was vroeger al de optie genomen om één alomvattend Vlaams Fonds voor de Gehandicaptenzorg op te richten. Zoals te lezen valt in het 'EPOS'¹² van de toenmalig bevoegde Gemeenschapsminister R. Steyaert was het de bedoeling alle aspecten van de gehandicaptenzorg op het gemeenschapsniveau door dit ene Fonds te laten coördineren. Men wou er detectie, diagnose, oriëntering, begeleiding, opvoeding, wonen, werken, informatie en toegepast onderzoek in onderbrengen. Het moest optreden als enige toegangspoort tot alle voorzieningen die overheidssubsidie ontvangen. Het op te richten fonds zou de opdrachten integreren zowel van het Fonds 81 als die van het Rijksfonds, voor zover het geen nationale materies betrof. R. Steyaert had in die zin op 27 mei 1986 een ontwerp van decreet voorgesteld. In juni 1987 had de Raad van State hieromtrent, na een vraag voor hoogdringend advies, nog altijd geen uitspraak gedaan. De frequente regeringswisselingen uit die periode maakten dat het ontwerp van decreet in "de" lade verdween.

Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin, J. Lenssens, legde omwille van het uitblijven van het advies van de Raad van State en omdat een aantal aanpassingen ondertussen noodzakelijk bleken, op 28 juni 1989 een gewijzigde versie van het ontwerp van decreet voor aan de Vlaamse Executieve. Op 13 juni 1990 gaf de Vlaamse Raad zijn goedkeuring aan het ontwerp van decreet van de Gemeenschapsminister J. Lenssens, houdende de oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Dit decreet beoogt tegemoet te komen aan vele verzuchtingen; verzuchtingen die wijzen op de behoeften aan een grotere zekerheid en duidelijkheid, een betere coördinatie, een grotere coherentie, een sterkere participatie en een brede basisomschrijving van

(12) R. STEYAERT, *Een nieuw Vlaams gehandicaptenbeleid. Een aangepast EPOS*. Brussel, Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijnzorg, 1984. 102 blz.

de opdrachten. De oprichting van een Vlaams Fonds wil : een administratieve vereenvoudiging en een betere coördinatie doorvoeren, één toegangspoort en één dossier creëren, verder een diversiteit aan hulpverleningsmogelijkheden organiseren, één globale en multi-disciplinaire evaluatie laten uitvoeren en in functie hiervan een individueel integratieprotocol opstellen en tenslotte een structurele band tussen alle betrokkenen in de gehandicaptenzorg smeden.

H. Migranten, vluchtelingen, woonwagewoners¹³

Het onthaal en de begeleiding van migranten kregen in de loop van de jaren tachtig een eerste reglementering met het BVE van 13 juni 1984 houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de begeleidingsdiensten inzake de integratie van migranten. Daarnaast bestonden er een drietal, minder belangrijke reglementeringen, en vooral een ganse resem niet-gereguleerde initiatieven ten behoeve van migranten (taalinitiatieven, initiatieven ten behoeve van migrantenvrouwen, toelagen voor migrantenverenigingen en integratie-activiteiten,...). Met ingang van 1 oktober 1990 werd het BVE van 18 juli 1990 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van Integratiecentra voor Migranten, van kracht. Dit besluit vervangt de begeleidingsdiensten waarover daarnet sprake en heeft als bedoeling de vele initiatieven die voor het ogenblik integratie-activiteiten opzetten en die betoelaagd worden via niet-gereguleerde subsidies, te stroomlijnen. Op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap wordt voorzien in de oprichting van een "Vlaamse Centrum voor Integratie van Migranten". Op intermediair niveau komen er Regionale Integratiecentra en op lokaal niveau Lokale Integratiecentra. Dit nieuwe besluit is ongetwijfeld te zien als een uiting van de stroomversnelling waarin het migrantenvraagstuk de laatste jaren is terechtgekomen. Ook de beleidsnota : "Migrantenbeleid van de Vlaamse Executieve"¹⁴ is tegen die achtergrond te situeren. Voor de migrantenwerking werden voorts middelen ter beschikking gesteld in het kader van de Fondsen Lenssens en Van den Bossche.

Al even pregnant gedurende de voorbije tien jaar is het vraagstuk van de vluchtelingen. Tegenover de 2.725 aanvragen tot het bekomen van het vluchtelingenstatuut in 1980, staan de 8.112 en de 12.964 aanvragen in respectievelijk 1989 en 1990. De Vlaamse Gemeenschap is ter zake enkel bevoegd voor een deel van het onthaalbeleid. Het toelatings- en erkenningsbeleid behoren tot de bevoegdheid van de Minister van Justitie en ook de eerste opvang van vluchtelingen, de spreiding van vluchtelingen over de Belgische gemeenten en de terugbetaling van de door de OCMW's in dit kader gemaakte kosten zijn nationale materies. De Ge-

(13) Voor meer informatie zie : C. VAN PEER, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzientingen en overbeidsbeleid. Monografie 8. De welzijnszorg ten behoeve van migranten, vluchtelingen en woonwagewoners*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990, 176 blz.

(14) J. LENSSENS, *Migrantenbeleid van de Vlaamse Executieve*. Brussel, 1989.17 blz.

meenschapsminister verantwoordelijk voor de welzijnsmaterie is bevoegd voor het toezicht op de werking van de OCMW's en voor de integratie van vreemdelingen en dus ook van de kandidaat-, en vooral van de erkende vluchtelingen. De OCMW's vormen de belangrijkste schakel in het onthaal- en integratiebeleid. Zij moeten dit beleid in de praktijk omzetten.

Qua voorzieningen ten behoeve van de woonwagenbewoners valt een onderscheid te maken tussen de woonwagenterreinen en het woonwagenwerk. Wat het eerstgenoemde aspect betreft besliste de Vlaamse Executieve op 28 februari 1990 de tussenkomst in de kosten van de ondergeschikte besturen voor de verwerving, inrichting en uitbreiding van woonwagenterreinen te verhogen van 60% tot 90%. Voor het woonwagenwerk is er een niet-gereguleerde toelage voorzien.

I. *De samenlevingsopbouw*¹⁵

De sector van de samenlevingsopbouw heeft in de loop van de jaren tachtig een bewogen geschiedenis gekend. In 1982 werd een amalgaam van initiatieven dat zich aandienende onder benamingen als buurtwerk, territoriaal opbouwwerk, categoriaal opbouwwerk, functioneel opbouwwerk, geconfronteerd met een beleidsnota van K. Poma, de toenmalige Gemeenschapsminister van Cultuur, waarin een herstructurering van de sector werd voorgesteld. Die nota was de aanleiding tot een periode van kritiek, overleg en compromissen. Vanaf 1983 kreeg de sector stilaan een nieuwe structuur met het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw (VIBOSO) en de Regionale Instituten voor de Samenlevingsopbouw (RISO's). Het lag in de bedoeling van K. Poma om na een paar jaar experimenteren met deze nieuwe structuren te komen tot een eigenlijke wettelijke reglementering. Daar is vooralsnog niets van in huis gekomen. Wel werden in de loop van de daaropvolgende jaren, eerst gedurende zijn ambstermijn en later onder die van P. Dewael pogingen ondernomen om te komen tot een decretaire regeling. Op 3 februari 1988 werd Gemeenschapsminister J. Lenssens bevoegd voor de sector. De verhuis van de sector samenlevingsopbouw van de Gemeenschapsminister van Cultuur naar de Gemeenschapsminister bevoegd voor de welzijnsmaterie, die begonnen was op 1 januari 1984, was daarmee definitief rond. Er werden nieuwe accenten gelegd, zoals het centraal stellen van de kansarmoedebestrijding als taak voor de samenlevingsopbouw. Deze nieuwe beleidsopties zijn vooralsnog niet neergelegd in één of andere wettelijke regeling. Jaar na jaar worden de richtlijnen en procedurevoorschriften inzake de erkenning en subsidiëring van het VIBOSO, de RISO's en de organisaties met niet "gepoolde" opbouwwerkers per omzendbrief geregeld. Op 6 maart 1990 maakte de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin via een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de samen-

(15) Voor meer informatie zie: S. STEYAERT, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overbeidsbeleid. Monografie 9. De samenlevingsopbouw*. Leuven, Departement Sociologie K.U.Leuven, 1990. 58 blz.

levingsopbouw, zijn intenties bekend inzake een wettelijke regeling voor de sector. Deze intenties zijn sinds 13 juni 1991 omgezet in het decreet betreffende het maatschappelijk opbouwwerk.

J. De informele zorg en het vrijwilligerswerk¹⁶

In de welzijnszorg zijn niet alleen betaalde beroepskrachten ingeschakeld. Daarnaast zijn er nog tal van vrijwilligers en is er wat men noemt de informele zorg, zijnde de mantelzorg en de zelfhulpgroepen. Over de omvang van deze vormen van zorg is men voor het ogenblik nog niet zo goed gedocumenteerd. Er is geweten dat zowel bij de opvang van kinderen als bij de hulpverlening aan bejaarden de mantelzorg een erg omvangrijk aandeel van de totale zorg op zich neemt. Er is geweten dat de ongeveer 1.000 zelfhulpgroepen ontelbare activiteiten ontplooiën rond de meest uiteenlopende moeilijkheden waarmee mensen te kampen hebben. Dat ook het aantal vrijwilligers in de welzijnszorg erg groot moet zijn, valt af te leiden uit de vele vrijwilligersorganisaties. Hoeveel het er zijn is niet te achterhalen. Een onlangs in Nederland hieromtrent opgezet onderzoek¹⁷ raamt de omvang van het georganiseerd vrijwilligerswerk in de hulpverlening op 5,6% van de bevolking van 18 jaar en ouder. Indien we dit cijfer mogen overbrengen op Vlaanderen, met nadruk op 'indien', dan zou dit neerkomen op een 238.813 vrijwilligers.

Iets meer informatie is beschikbaar over de kenmerken van de mantelzorgers. Eén gegeven maar, wellicht ook een erg belangrijk. Uit de meeste onderzoeken komt naar voor dat de mantelzorg staat of valt met de centrale verzorger, dat de zorg zeer sterk geconcentreerd is bij één persoon en dat de hulp van (vooral vrouwelijke) gezinsleden van wezenlijk belang is. De zo geprezen zorg "door de gemeenschap" blijkt in grote mate neer te komen op een "zorg door het gezin" en deze laatste valt in de praktijk meestal samen met een "zorg door de moeder en/of door de vrouwelijke gezinsleden".

De mantelzorg, de zelfhulp(groepen) en het vrijwilligerswerk mogen zich sinds enige tijd verheugen in een levendige, vooralsnog overwegend verbale, belangstelling van de overheid. Aan deze belangstelling kleeft iets onbehaaglijks zolang deze zorgsystemen niet meer dan nu het geval is kunnen rekenen op een actieve ondersteuning van de overheid. Neem nu de mantelzorg. Op dit vlak is er onrechtstreeks wat gebeurd via het stimuleren van diensten die de "mantelzor-

(16) Voor meer informatie zie : H. SABBE, C. VAN PEER, F. LAMMERTYN, *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 10. De informele zorg en het vrijwilligerswerk*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1990. 180 blz.

(17) H. VAN DAAL, *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland. Een inventarisatie van onbetaald werk buiten het eigen huishouden, in het bijzonder op het gebied van de hulpverlening*. 's-Gravenhage, Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek, 1990. 240 blz.

gers" op bepaalde tijdstippen kunnen ontlasten en werden er ook door bepaalde provincies, gemeenten en OCMW's initiatieven genomen. Er is samenwerking groeiende tussen de gezondheidszorg en de welzijnszorg, tussen de formele en de informele zorg. Er is evenwel meer nodig; er is een beleid nodig dat de mensen moet toelaten in alle vrijheid de rol van mantelzorger op zich te nemen, een beleid dat hen ondersteunt in hun zorgactiviteiten. Die ondersteuning is broodnodig. Thuis zorgen voor een zieke, een bejaarde, een gehandicapte brengt heel wat lasten met zich mee: financiële, fysieke en emotionele lasten. Tal van maatschappelijke veranderingen verhogen daarenboven de draaglast van de mantelzorg en verlagen de draagkracht ervan. Denk in dit verband aan de alsmaar groter wordende groep alleenwonende bejaarden, aan de stijgende arbeidsmarktparticipatie van de vrouwen, aan de privatisering en de individualisering van het gezin. Ook de vaststelling dat de mantelzorg in belangrijke mate synoniem is met "zorg door de vrouw" is een gegeven - dat niet alleen in kringen van feministen - heel wat vragen doet rijzen.

II. De middelen

Niemand kan na lezing van het voorgaande deel ontkennen dat er inzake het welzijnszorgbeleid in de voorbije jaren een enorme dynamiek aan de dag werd gelegd. Vooral in de tweede helft van de jaren tachtig en meer in het bijzonder nog gedurende de laatste jaren werden tal van besluiten genomen en decreten uitgevaardigd. In die periode werd voor een deel verder gebouwd op de inspanningen geleverd tijdens de eerste helft van het decennium waar gaandeweg vorm werd gegeven aan een autonoom Vlaams welzijnszorgbeleid. De bevoegdheidsverdeling na de staatshervorming van 1980 liep niet altijd van een leien dakje, integendeel. De bevoegdheidsconflicten waren legio. Tal van bevoegdheden moesten als het ware ontfutseld worden aan de nationale overheid.

Deze dynamiek vindt een duidelijke weerspiegeling in de evolutie van de financiële middelen voor de welzijnszorg. Tabel II en grafiek I geven een overzicht van de evolutie van de begrotingscijfers van de respectieve Gemeenschapsministers bevoegd voor de welzijnsmaterie. Zij is ontleend aan een studie gemaakt door H. Spinnewyn en J. Pacolet.¹⁸ Ter verduidelijking van de onderscheiden begrotingsposten, worden de belangrijkste componenten ervan vermeld alsook de bedragen voor 1989.

De rubriek "Maatschappelijk welzijn" bevat in hoofdzaak de uitgaven ten behoeve van de ambulante maatschappelijke dienstverlening (483,3 miljoen fr.), de residentiële maatschappelijke dienstverlening (85,9 miljoen fr.) en de voorzieningen voor migranten (46,1 miljoen fr.). Sinds 1989 bevat deze post ook de gelden van wat toen genoemd werd het Vlaams Fonds voor de Integratie van Achterge-

(18) H. SPINNEWYN, J. PACOLET, *Economische betekenis van de welzijnszorg in Vlaanderen. Gegevensverzameling 1980-1990 en analyse 1988*. Leuven, HIVA, 1990. 99 blz.

stelden en momenteel (met ingang van 10 juli 1990) het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (500 miljoen fr. in 1989). Voor 1991 werd dit bedrag verhoogd tot 1.128 miljoen fr. en werden ook de middelen van het BFMW (1.800 miljoen fr.) onder deze post ingeschreven op de begroting van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. De financiële middelen onder de post "Gezinsaanlegenheden" bestaan in hoofdzaak uit de dotatie voor Kind en Gezin (3.166,7 miljoen fr.) en de middelen ten behoeve van de Diensten voor gezins- en bejaardenhulp (3.445,1 miljoen fr.). Onder de rubriek "Bejaardenzorg", goed voor 1.073,2 miljoen fr. in 1989, ressorteert in hoofdzaak de dotatie voor het Fonds bouw en andere financiële lasten (1.021,3 miljoen fr.). Quasi de totaliteit (3.862,2 van de 3.938,4 miljoen fr.) van de uitgaven begroot voor de "Jeugdzorg" gaat op in de dotatie aan het Fonds jeugdzorg. Dit fonds financiert de privé-voorzieningen uitgebouwd in het kader van de bijzondere jeugdbijstand. Tot 1989 bestaat de post "Gehandicaptenzorg" (9.659,3 miljoen fr.) quasi volledig uit de dotatie aan het Fonds voor gehandicapten waarmee de voorzieningen die ressorteren onder het Fonds 81 worden betaald (9.181,2 miljoen fr.). Daarnaast is er nog een kleinere dotatie aan het Fonds bouw (294,7 miljoen fr.). Met ingang van 1990 moeten aan deze rubriek de toelagen (5.334,1 miljoen fr.) toegevoegd worden die voortvloeien uit de overheveling van het grootste deel van de taken van het vroegere Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Minder-Validen. De andere posten spreken voor zich. In 1989 werden de middelen voor de samenlevingsopbouw begroot op 109,9 miljoen fr. Voor de lasten uit het verleden betreffende de dotatie van het Fonds bouw werd in de begroting van 1989 462,1 miljoen fr. voorzien en voor de kabinetsuitgaven 80,9 miljoen fr.

TABEL II

Evolutie van de begrotingsuitgaven van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. (In miljoenen fr.)*

	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Maatschappelijk welzijn	338,4	473,5	487,4	527,8	578,1	662,8	1.203,8	1.351,0
Gezinsaanlegenheden	3.900,6	4.029,6	4.814,6	4.664,9	5.307,7	6.306,8	6.726,4	7.255,3
Bejaardenzorg	17,8	161,6	413,3	1.119,7	942,8	1.008,6	1.073,2	1.351,3
Jeugdzorg	2.297,8	2.651,6	3.196,5	3.586,1	3.629,7	3.700,8	3.938,4	3.790,9
Gehandicaptenzorg	4.464,3	5.935,1	7.399,2	7.974,0	8.025,6	7.567,7	9.673,4	15.372,3
Samenlevingsopbouw	71,1	64,7	69,3	96,6	103,7	104,8	109,9	113,9
Dotatie fonds bouw	1.662,4	2.895,2	849,6	1.063,6	545,1	480,6	462,1	
Kabinetsuitgaven		54,2	42,7	57,7	62,2	83,8	80,9	82,7
Totaal welzijnszorg	12.752,4	16.265,3	17.272,3	19.090,7	19.194,9	19.915,9	23.252,2	29.317,4

* De cijfers voor de jaren 1981 tot en met 1989 hebben betrekking op de niet gesplitste kredieten én de gesplitste ordonnanceringskredieten. De cijfers voor 1990 zijn voorlopig en betreffen de aangepaste kredieten.

** Voor de jaren 1989 en 1990 werd voor deze post telkens de 500 miljoen fr., uitgetrokken in het kader van de armoedebestrijding, ingeschreven. Het betreft hier wel een vastleggingskrediet.

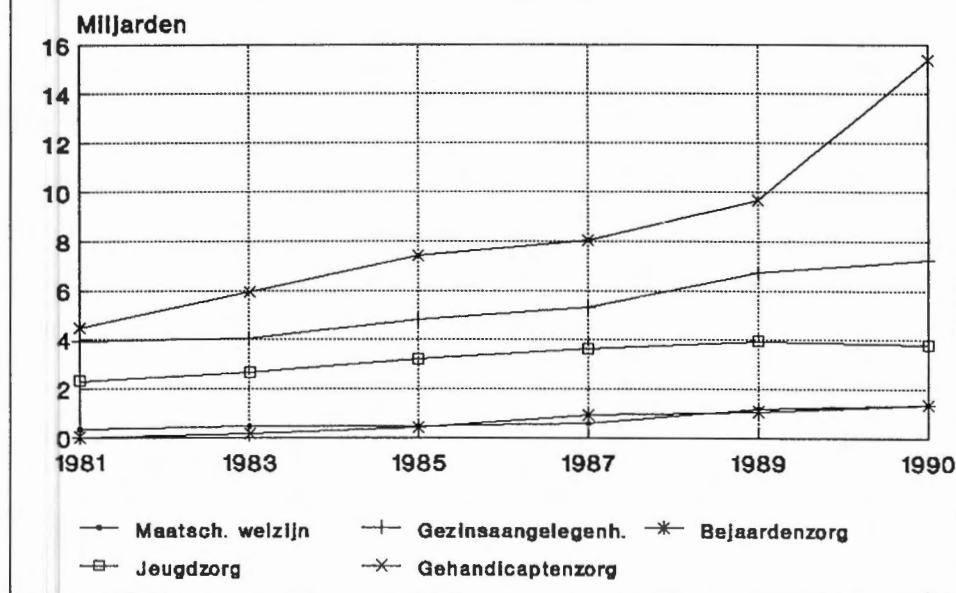
** Deze post betreft de lasten van investeringen in de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen aangegaan vóór de regionalisering (sectie 23, algemene technische diensten : dotatie fonds bouw voor lasten uit het verleden 1980-1989). De uitgaven specifiek voor de welzijnszorg staan in de begrotingsdocumenten niet afzonderlijk vermeld.

Bron : Vlaamse Raad : Stuk 8-nr.1-bijlage II, Stuk 6B-nr.1 (1988-1989), toelichtingen begrotingsjaar 1990 ; Stuk 9-II-B (1989-1990), Handeling nr. 20 (1989).

Bewerking : H. Spinnewyn, J. Pacolet, o.c., 1990, 12-14.

GRAFIEK I

Evolutie van de begrotingsuitgaven van de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. (belangrijkste posten)



Besluit

De ontwikkeling van de welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap is tijdens het voorbije decennium zowel in negatieve als in positieve zin getekend geworden door de staatshervorming. In negatieve zin doordat tal van pogingen om het welzijnszorgbeleid een andere richting uit te sturen (denk aan de bijzondere jeugdbijstand, de gehandicaptenzorg, het forensisch welzijnswerk...) af te rekenen hadden met bevoegdheidsconflicten tussen de Vlaamse Gemeenschap en de nationale overheid. Positief in die zin dat de herverdeling van de bevoegdheden aan de Vlaamse Gemeenschap de kans bood om met een nieuwe lei te beginnen. Bijna alle terreinen van de welzijnszorg hebben in de loop van de jaren tachtig dan ook een nieuwe reglementering gekregen en er zijn zich nieuwe krachtlijnen aan het aftekenen. Met name kan hier worden verwezen naar het principe van de emancipatie van de cliënt dat zijn belichaming kreeg in de bijzondere jeugdbijstand, in de reglementering betreffende de Diensten voor forensische welzijnszorg, in het Bejaardendecreet van 1985 en in het decreet op het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap. Opvallend aan het welzijnszorgbeleid van de laatste jaren is verder dat er zich een verschuiving heeft voorgedaan van een residentiële zorg naar een milieugerichte zorg; van - bij wijze van

spreken - een "zorg buiten de gemeenschap" naar een "zorg in de gemeenschap". Deze verschuiving was reeds aan de gang vóór de jaren tachtig maar ze heeft zich sindsdien nog sterker doorgezet onder de vorm van het uitbouwen van semi-residentiële en in de thuissituatie zelf opererende voorzieningen. Een derde principe is dat van de "zorg op maat". Het is een principe op basis waarvan het voorzieningenapparaat tijdens het voorbije decennium als maar meer en meer werd gedifferentieerd. Kenmerkend voor de jaren tachtig is tenslotte de aandacht voor het thema van de effectiviteit en de efficiëntie en in het verlengde hiervan ook dat van de kwaliteit van de welzijnsvoorzieningen. Voor de jaren negentig zal het er op aankomen deze principes (verder) te concretiseren.

Summary: The Flemish social welfare policy during the eighties

During the last decades Belgium has undergone a fundamental change in its political structure. The state reform of 1970-71 ended the unitary state. Three new territorial divisions were included in the constitution: the linguistic Regions, the Cultural Communities and the Regions. With the state reform of 1980, a further step on the road toward federalization was taken. The Cultural Communities were remodeled into Communities. From that moment on these legislative bodies were also in charge of health and social services. This article looks at the way the Flemish Community has developed its social welfare policy during the last decade. It gives an overview of the legislative work concerning the ten parts of the social welfare sector and of the evolution of the financial means the Flemish Executive has appropriated for it.