

# AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Afdeling Lokale Werking  
VAC Anna Bijns  
Lange Kievitstraat 111-113 bus 10,  
2018 Antwerpen  
www.binnenland.vlaanderen.be

Lise Vandecasteele  
Commandant Weynsstraat 85  
2660 Antwerpen - Hoboken

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Bijlagen
17 februari 2015		RW/AVH/2015 - 4188	
vragen naar /e-mail	telefoonnummer	Datum	
An Van Herck An.vanherck@bz.vlaanderen.be	03 224 97 94	3 april 2015	
Nele Waterschoot Nele.waterschoot@bz.vlaanderen.be	03 224 97 82		

Betreft: klacht tegen besluit van 29 januari 2015 van de OCMW-raad mbt de gewijzigde missie van het OCMW

Geachte mevrouw,

Naar aanleiding van uw klacht tegen bovenvermelde beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn van Antwerpen werd een onderzoek gevoerd door mijn diensten.

Op 29 januari ll keurde de raad voor maatschappelijk welzijn van Antwerpen een nieuwe missie goed.

De oude missie van het OCMW van Antwerpen, die dateert van 2001, luidde als volgt: "Het OCMW van Antwerpen garandeert – voor iedereen die gewoonlijk op haar grondgebied verblijft en dit met eerbiediging van de bestaande regelgeving – op duurzame wijze de sociale grondrechten. Ze vormen een eerste opstap naar een volwaardige integratie die zowel voor het individu als de samenleving noodzakelijk en zinvol is".

Het OCMW besliste om zijn missie te actualiseren aan de huidige opdrachten en maatschappelijke noden en formuleerde een nieuwe missie die luidt als volgt: "Onze organisatie draagt bij aan de maximale realisatie van sociale grondrechten van iedereen die gewoonlijk op het grondgebied van de stad

Antwerpen verblijft. We streven naar een volwaardige maatschappelijke integratie en een verhoogde sociale mobiliteit waarbij actieve deelname van het individu aan de maatschappij voorop staat.”

In uw klacht stelt u dat deze nieuwe missie niet strookt met de bestaande wettelijke verplichtingen die aan het OCMW worden opgelegd op basis van artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijk integratie.

Door in de nieuwe missie het woord ‘garanderen’ te vervangen door de woorden ‘bijdragen tot’ de realisatie van de sociale grondrechten, worden volgens u bovenvermelde bepalingen geschonden.

Het is volgens u onontbeerlijk om een overheidsdienst te hebben die de eindverantwoordelijkheid draagt, wil men spreken van een recht op sociale grondrechten conform artikel 23 van de Grondwet.

Het OCMW zou zijn eindverantwoordelijkheid ontlopen door enkel ‘bij te dragen tot’ de realisatie van deze sociale grondrechten en in de lokale missie afwijken van zijn wettelijke taak.

Daarenboven stelt u dat het ook niet getuigt van goed bestuur dat de missie gewijzigd werd zonder overleg met medewerkers en partners daar waar het belang van de missie, die de bestaansgrond en waarden van een organisatie definieert, net de eenmaking is van een meerderheid van medewerkers en partners die achter deze missie staan.

#### 1. Is er sprake van schending van artikel 23 van de Grondwet?

Artikel 23 van de Grondwet stelt: “Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen”.

Deze sociaal - economische grondrechten zijn zogenaamde “programmatorische” rechten. Overheden dienen te streven naar de realisatie ervan in de wetenschap dat ze nooit altijd en voor iedereen gerealiseerd zullen zijn. Daarenboven verwijst artikel 23 van de Grondwet zelf naar de voorwaarden die bij wet of decreet worden bepaald voor de waarborging van deze rechten, rekening houdend met de overeenkomstige plichten. Enerzijds hebben deze rechten dus geen directe werking en anderzijds wordt er onderstreept dat, zodra een persoon sociaal, economische en culturele grondrechten heeft, hij tevens

een eigen plicht tot medewerking heeft aan de realisatie ervan. Het zijn dus voorwaardelijke, geclausuleerde en geen absoluut geformuleerde rechten. Artikel 23 van de Grondwet houdt dus per definitie in dat de overheid er naar moet streven om deze rechten te realiseren.

De nieuwe missie van het OCMW van Antwerpen schendt bijgevolg geenszins artikel 23 van de Grondwet.

Evenmin is deze missie in strijd met het standstill-beginsel dat het Grondwettelijk Hof aan artikel 23, eerste lid en derde lid, 2° van de Grondwet koppelde, waarnaar u verwijst in uw klacht.

Het Grondwettelijk Hof stelde in zijn arrest uitdrukkelijk : "Uit de parlementaire voorbereiding van art. 23 G.W. blijkt, enerzijds, dat door het recht op sociale bijstand te waarborgen, de Grondwetgever het in de O.C.M.W.-wet gewaarborgde recht op maatschappelijke dienstverlening op het oog had, en anderzijds, dat de aanneming van art. 23 de verplichting zou teweegbrengen om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan (zgn. 'standstill verplichting'). Daaruit volgt dat inzake het recht op sociale bijstand die grondwetsbepaling de wetgevers de verplichting oplegt om geen afbreuk te doen aan het recht dat wordt gewaarborgd in de wetgeving die van toepassing was op de dag dat art. 23 in werking is getreden....". ( ).

Een missie van een organisatie is evenwel geen rechtsnorm, waarbij een *wetgever afbreuk zou kunnen doen aan het in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht*. De standstill-verplichting van artikel 23 van de Grondwet kan hier dan ook niet van toepassing zijn.

## 2. Is er sprake van een schending van artikel 1 OCMW-wet en van artikel 2 RMW-wet?

Het 'instrument' missie is ook sowieso ondergeschikt aan de wettelijke opdracht van het OCMW die wordt geformuleerd in artikel 1 van de OCMW-wet van 8 juli 1979 en artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijk integratie (RMI-wet).

Artikel 1 van de OCMW-wet stelt: "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren."

De OCMW's hebben bijgevolg de opdracht om een maatschappelijke dienstverlening te verzekeren, niet om de sociale grondrechten te garanderen. Door de organisatie van deze maatschappelijke dienstverlening kunnen zij bijdragen tot een maximale realisatie van de sociale grondrechten, wat in de gewijzigde missie van het OCMW van Antwerpen ook zo weerklinkt.

Uit rechtspraak van de Raad van State volgt ook dat het recht op maatschappelijke dienstverlening geen absoluut recht maar een relatief recht is, in de zin dat, hoewel de artikelen 1 en 57 van de wet van 8 juli

<sup>1</sup> Arbitragehof, 27 november 2002, nr. 169/2002, overw. B.6.4 - B.6.6; Arbitragehof, 14 januari 2004, nr. 5/2004, overw. B.14

1976 niet expliciet bepalen dat het recht enkel bestaat indien de betrokken persoon, ondanks zijn werkbereidheid, niet over de middelen beschikt om een menswaardig leven te leiden, het OCMW toch kan oordelen dat de betrokkene, met de bekwaamheden en de talenten waarover hij beschikt een menswaardig leven kan leiden zonder op het OCMW beroep te doen. ...<sup>2</sup>

De dienstverlening kan erin bestaan de aanvrager aan te sporen en te blijven aansporen de wil te verwerven om zelf voor een inkomen te zorgen. ...<sup>3</sup>

De OCMW-wet houdt dus de verplichting in om maatschappelijke dienstverlening te verzekeren voor iedereen die niet door eigen inspanning in levensonderhoud kan voorzien. Net zoals in artikel 23 van de Grondwet is dus de essentie dat het om een subsidiaire en voorwaardelijke aanspraak gaat waarbij het individu aan een aantal voorwaarden moet voldoen én bovendien al het mogelijke moet doen om niet afhankelijk te zijn van het OCMW.

Door 'een actieve deelname van het individu aan de maatschappij voorop te stellen' in de missie, vervalt men niet meteen in het individuele schuld- of ongevalmodel, zoals u in uw klacht aanhaalt, en maakt dit de missie in geen geval strijdig met artikel 1 van de OCMW-wet.

De missie is mijn inziens evenmin strijdig met artikel 2 RMI-wet.

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie vervangt de wet van 7 augustus 1974 betreffende het recht op een bestaansminimum. Vanuit een streven naar een inclusieve maatschappij werd het recht op een minimuminkomen door de wet van 26 mei 2002 uitgebreid tot een recht op maatschappelijke integratie. Het verschaffen van een minimuminkomen is niet langer een doel op zich. Uit de parlementaire stukken blijkt dat minstens even belangrijk, zo niet belangrijker, de taak is van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn om te zoeken naar een gepaste participatie van het individu aan het maatschappelijk leven. Het passieve uitkeringsmodel is vervangen door een actief streven naar participatie en sociale integratie.

Artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 bepaalt dat 'elk persoon recht heeft op maatschappelijke integratie. Dit recht kan onder de voorwaarden bepaald in deze wet bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben tot opdracht dit recht te verzekeren.' Dit artikel moet geïnterpreteerd worden in de zin van de bedoeling van de wetgever.

De gewijzigde missie van het OCMW doet dan ook geen afbreuk aan de wettelijke opdracht voorzien in artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 door te streven naar een volwaardige maatschappelijke integratie en een verhoogde sociale mobiliteit waarbij actieve deelname van het individu aan de maatschappij voorop staat.

<sup>2</sup> R.v.St. 15 februari 1990, nr. 34.059, OCMW Dendermonde.

<sup>3</sup> R.v.St. 15 februari 1990, nr. 34.059, OCMW Dendermonde.

### 3. Is er sprake van een gebrek aan dialoog?

Wat betreft uw opmerking over het gebrek aan dialoog rond de missiewijziging blijkt uit het antwoord van het OCMW dat deze missie tot stand is gekomen op een beleidstweedaagse met vertegenwoordigers van de administratie en het beleid samen. Daaruit zou volgend voorstel van missie zijn voortgekomen die het managementcomité op 13 januari 2015 ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de OCMW-raad van 29 januari 2015: "Onze organisatie draagt bij aan de realisatie van sociale grondrechten van iedereen die gewoonlijk op het grondgebied van de stad verblijft. We streven naar een verhoogde sociale mobiliteit waarbij actieve deelname van het individu aan de maatschappij voorop staat."

De OCMW-raad paste deze tekst nog aan en keurde de gewijzigde missie goed op 29 januari 2015.

De wijze van aanpak tot formulering van de missie behoort in principe tot de autonomie van het bestuur en ik kan hierin als toezichthoudende overheid niet tussenkomen. Daarenboven lijkt mij de hierbovenvermelde aanpak van het OCMW niet in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

### 4. Conclusie

Uit de analyse van het dossier lijkt het mij dat u niet verontrust moet zijn over deze gewijzigde missie. Deze is niet in strijd met de wettelijke opdracht van het OCMW en daarenboven is het zo dat een missie steeds ondergeschikt blijft aan de wettelijke opdracht van het OCMW. Een missie kenmerkt zich doorgaans dan ook tot een hoog abstractieniveau. Veel belangrijker is hoe het OCMW haar bevoegdheden in concreto uitoefent.

Het OCMW heeft mij eveneens verzekerd dat zij met de nieuwe formulering van de missie net het armoedebeleid wenst open te trekken en op een eigentijdse en moderne wijze benaderen. Deze missie moet ook samen gelezen worden in samenhang met andere bestuursdocumenten zoals het bestuursakkoord en de meerjarenplanning. Daaruit blijkt duidelijk dat het OCMW nauw wenst samen te werken met de Stad, private en publieke partners. Het OCMW is als organisatie een belangrijke schakel in een ketting van dienstverleners die werken aan het realiseren van grondrechten. Het OCMW kan immers de grondrechten niet alleen realiseren maar heeft een goed georganiseerd middenveld nodig. Zonder aan hun wettelijke opdracht voorbij te gaan, wensen zij dan ook zo nauw mogelijk samen te werken met deze organisaties.

Om voorgaande redenen, meen ik dat er voor mijn ambt geen reden is om op te treden.

Met vriendelijke groeten,

Cathy Berx  
Gouverneur