

Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005: over OCMW en armoedebestrijding

Vranken, J. & De Boyser, K. (2005). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*. Leuven/Voorburg: Acco.¹

De dertigste verjaardag van de OCMW-wet in 2006 vormde een uitstekende aanleiding voor de auteurs van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting om de schijnwerpers te zetten op de belangrijke rol die deze organisatie vervult op het vlak van armoedebestrijding. Het Jaarboek blijft evenzeer een wetenschappelijk en cijfermatig overzicht bieden van de ontwikkelingen inzake armoede en sociale uitsluiting en het overheidsbeleid dat op deze problemen een antwoord moet bieden.²

Armoede: enkele kerngegevens

De recentste armoedecijfers op basis van de Europese SILC-enquête (uitgevoerd door het NIS) geven aan dat 15% van de Belgen onder de armoederisicogrens vielen in 2003. Deze armoederisicogrens komt overeen met 60% van het mediaan gestandaardiseerd nationaal inkomen; of voor een beter begrip: een alleenstaande wordt als arm beschouwd wanneer zijn of haar netto-inkomen minder dan € 772 per maand bedraagt. De kans om onder de armoederisicogrens te belanden, is zoals we al wisten vrij ongelijk verdeeld. Ouderen, laaggeschoolden, werklozen of alleenstaande ouders kennen doorgaans een hoger risico op allerlei vormen van sociale uitsluiting en hebben bijgevolg meer risico op armoede. Opvallend in de cijfers is dat ook 6% van wie werkt zich onder de armoedegrens bevindt.

De laagste wettelijke uitkeringen, zoals het leefloon, liggen ook nog steeds (ver) onder die grens, zodat wie in België een leefloon ontvangt, de facto als arm kan worden beschouwd (althans volgens deze Europese norm). Omdat het leefloon niet alleen in relatieve zin laag ligt, maar ook in absolute termen vaak te laag is om rond te komen, wordt een beroep op aanvullende hulpverlening voor heel wat

arme huishoudens een noodzaak. Deze vinden we in officiële vorm terug bij de OCMW's; in 'informele' vorm verstrekken onder meer de voedselbanken aanvullende hulp. Deze zien de voorbije jaren hun cliënteel steeds verder toenemen: in 2004 deden 104 000 personen een beroep op de voedselbanken voor voedselpakketten en/of warme maaltijden, wat 14% hoger ligt dan vijf jaar daarvoor.

In 2005 zagen we ook een verdere toename van het aantal werklozen. Onrustwekkend is vooral de toename van het aandeel werklozen dat al langer dan één jaar werkloos is. In Vlaanderen gaat het om vier op de tien werklozen. Nog opvallender is, dat voor meer dan de helft (55%) van de langdurig werklozen, dit een situatie is die ondertussen al minstens twee jaar aanhoudt. De langdurige werkloosheidsgraad ligt ook beduidend hoger bij de kansengroepen: bij vrouwen ligt ze hoger dan bij

mannen; bij niet-EU-onderdanen hoger dan bij Belgen en EU-onderdanen en Belgen; bij laaggeschoolden hoger dan bij hooggeschoolden.

We stellen ook al langer (en steeds opnieuw) vast dat laaggeschoolden in quasi elk onderzoek over sociale uitsluiting onderaan het klassement belanden. Het relativeert in zekere zin elke armoededefinitie die enkel naar het gebrek aan inkomen verwijst. Opleiding is een belangrijke factor in ongelijke cultuurparticipatie, gezondheidszorg, woonsituatie en uiteraard in de deelname aan de arbeidsmarkt. Met de hoogste score voor wiskunde binnen de OESO-landen kan men niet tevreden zijn, als men tegelijk het hoogste scoort op ongelijkheid in het onderwijs.

De ongelijkheden inzake gezondheid(szorg) liggen mogelijk nog zwaarder op de maag. Absoluut schrijnend is dat, ondanks het algemeen lage sterftecijfer rond de geboorte en bij kleine kinderen, hierin nog steeds grote socio-economische verschillen te vinden zijn (data gaan over Brussel). Zo stijgt het risico op overlijden rond de geboorte en in de eerste levensjaren naarmate het aantal actieve personen in het huishouden daalt. De sociale breuklijnen op het vlak van gezondheid zetten zich ook door in de fysieke en mentale ontwikkeling van kinderen. Armoede en sociale uitsluiting behoren uiteraard niet tot het verleden, als we deze in verschillende vormen telkens opnieuw zien opduiken bij de jongste generaties.

OCMW: de bijstand stand-by

De OCMW-wet van 1976 verbreedde de opdracht van de voormalige Commissies van Openbare Onderstand van armoedebestrijding naar welzijnsbevordering voor de hele bevolking. Men vreesde toen onterecht dat armen in de vergeethoek zouden belanden. Doorheen de jaren ontwikkelde het OCMW een ruim aanbod dat ten goede komt aan ieders 'menselijke waardigheid' en dat, naar de grondwet, het 'recht op maatschappelijke dienstverlening' moet realiseren. De praktijk van OCMW's geven ons een kijk op de ontwikkelingen inzake armoedeproblemen en hoe erop wordt gereageerd; het geeft ons ook een zicht op de uitdagingen die zich stellen.

Het OCMW-cliënteel

Eerst en vooral zijn er de mensen die een beroep doen op het OCMW. Het *cliënteel* wordt vooreerst gekenmerkt door verjonging. Jongeren die zelfstandig gaan wonen, kloppen bij het OCMW vaak aan voor een intensieve begeleiding. In vele gevallen hebben ze een minder gunstig onderwijs traject doorlopen; het watervalstelsel is hen vaak niet vreemd. Ze hebben weinig geloof in hun eigen mogelijkheden en hebben soms op een relatief korte tijd een vrij grote schuldenlast opgebouwd. Daarnaast ziet men ook een stijgend aantal alleenstaanden en allochtonen (tweede- en derdegeneratie migranten, vluchtelingen en asielzoekers) onder het OCMW-cliënteel. De problematieken van deze laatste zijn zeer diffuus en complex en worden dikwijls als uitzichtloos ervaren. De marginalisering van allochtonen neemt toe en er is ook sprake van een graduele toename van de harde armoede, van gezondheidsproblemen, van verslaving. De verandering in cliënteel brengt ook met zich mee dat hulpvragen van aard veranderen. Zo bestaan er duidelijke verschillen in hulpvragen tussen wie nog maar recent in België verblijft en wie hier al langer is. De eerste groep (zoals de erkende vluchtelingen) weet vaak weinig van de verwachtingen, waarden, normen en sociale conventies in onze samenleving. Deze groep is vooral op zoek naar een geschikte woning en naar huisraad. Daarnaast richt de begeleiding zich op aangepaste taallessen, opleidingen, werk en het vervullen van randvoorwaarden om dit alles mogelijk te maken (zoals kinderopvang). Wie al langer in ons land is, kent de weg in onze samenleving vrij goed. De indruk bestaat dat deze groep, vaak na jaren van onzekerheid over het verkrijgen van een legaal statuut, zo snel mogelijk volledig onafhankelijk wil zijn van de overheid. Naast vragen om financiële hulp situeren hulpvragen zich vooral op het vlak van werk en opleiding.

Het OCMW: haar plaats in een institutionele context

De middelen waarover het OCMW (in het algemeen en elk afzonderlijk) beschikt, bepalen in hoge mate de omstandigheden waarin zij haar doelstellingen kan realiseren. In die zin is de organisatorische structuur van kapitaal belang. Een po-

tentieel van actoren op de diverse echelons stuurt het proces, zoals op lokaal vlak onder meer de (partijpolitieke) voorzitter en raad; de secretaris die zijn stempel drukt op het administratief beleid; het professioneel kader dat het beleid uitvoert. Dat de middelen van doorslaggevend belang zijn, is evident. Zij laten toe om al dan niet een degelijke infrastructuur uit te bouwen, om voldoende deskundig personeel te rekruteren, om een diversiteit van diensten en specifieke hulpverleningsmethodieken tot ontwikkeling te brengen, om te investeren in IT-ondersteuning. Ook het patrimonium van het OCMW is van vitaal belang, in zoverre dit bijvoorbeeld het tekort aan subsidies helpt compenseren en als instrument tegen de structurele oorzaken van de armoede kan worden ingezet. Huisvesting is hier een voorbeeld van: wonen wordt immers de facto een steeds belangrijker taak in de algemene dienstverlening van OCMW's. Het OCMW blijkt ook op andere vlakken algemeen steeds vaker het falen van het reguliere beleid te moeten opvangen. De verwachting bestaat dat het OCMW voor alle hardnekkige, structurele maatschappelijke problemen oplossingen biedt zoals de langdurige werkloosheid, de te dure en slechte huisvesting, het lage of onaangepaste scholingsniveau, de consumptiedruk die schulden doet aangaan. De vrees bestaat dat de nabije toekomst een stroom van nieuwe leefloongerechtigden zal brengen, die werden geschorst uit het werkloosheidssysteem. Ook de vraag naar een meer proactieve detectie van potentiële rechthebbenden en zich aankondigende problemen weerklinkt doorheen vele bijdragen in het Jaarboek. Instrumenten hiervoor bestaan al (LAC's, berichten bij uithuiszetting) en andere zijn in volle ontwikkeling (de koppeling van gegevens in de Kruispuntbank voor de Sociale zekerheid); ook de automatische toekenning van voordelen zou op termijn vaker mogelijk moeten worden.

OCMW en hulpverlening

Op het vlak van de OCMW-hulpverlening signaleert men een tekort aan middelen op materieel en op menselijk vlak om hulpvragen op een adequate manier te kunnen aanpakken. Ook zijn er soms onaanvaardbare omstandigheden waarin hulpverleners en hulpvragers elkaar ontmoeten, zijn er equipes van jonge, te weinig of niet ervaren maatschappelijk werkers die de stresssituaties (vaak gerela-

teerd aan rollenconflicten) waarmee zij geconfronteerd worden niet altijd de baas kunnen en, tenslotte is er de druk van een te zware individuele taakbelasting.

De vrij paradoxale combinatie van de hulpverlenings- én controlefunctie van OCMW-werkers biedt evenmin een comfortabele setting om aan hulpverlening te doen. De beperkingen inzake hulpverlening op maat van de cliënt komen dus voor een belangrijk deel door factoren die eigen zijn aan de organisatie van het OCMW. Ook blijft het wettelijke kader soms te vaag (bijvoorbeeld wat de dienstverlening aan asielzoekers betreft) en verschilt de aanvullende steun tussen OCMW's, waardoor cliënten er 'op achteruit' kunnen gaan bij verhuis. Met de particuliere initiatieven uit de welzijnssector komt het ook niet altijd tot echte netwerkvorming.

Bij het bekijken van de rol die OCMW's spelen bij armoedebestrijding, komen we uiteraard ook uit bij het activeringsverhaal in al haar vormen (opleidingen/taallesen, toeleiding naar een betaalde job of vrijwilligerswerk). De recente leefloonwet (het recht op maatschappelijke integratie) speelt hier een belangrijke rol in. Hoewel ze grotendeels de bestaande activeringspraktijk van vele OCMW's formaliseerde, voorziet ze voor min-25-jarigen de verplichting om een integratiecontract aan te gaan. Belangrijk in de trajecten is de vaststelling dat deze maar duurzaam zijn als aan twee basisvoorwaarden is voldaan, met name de opbouw van een vertrouwensrelatie en de creatie van de 'voice'-optie in de vorm van inspraak en participatie voor de cliënt.

Tot slot

Op de achtergrond van dit alles ontwaren we een aantal hardnekkige, structurele maatschappelijke problemen die de (her)integratiekansen van de meeste hulpvragers ernstig hypothekeren: de langdurige werkloosheid, de te dure en slechte huisvesting, het lage of onaangepaste scholingsniveau, de consumptiedruk die schulden doet aangaan. De OCMW's hebben hier weinig greep op. We kunnen deze factoren niet los van elkaar zien. Het is de constante interactie tussen het regelgevend en organisatorisch kader, de middelen, het cliënteel, de hulpverleners en de structurele maatschappelijke

problemen die uiteindelijk hun impact uitoefenen op het proces (de hulpverlening) en het product (welzijn).

Katrien De Boyser
Universiteit Antwerpen

Noten

1. Het jaarboek kan besteld worden aan de prijs van € 32,50 (exclusief € 2,50 verzendkost). Mail/fax of stuur de verzend- en facturatiegegevens naar: Universiteit Antwerpen – OASeS t.a.v. Sandra Verheij – Prinsstraat 13 – 2000 Antwerpen – Fax: 03-220.46.36 – mail: sandra.verheij@ua.ac.be.
2. Op een colloquium dat werd georganiseerd naar aanleiding van het verschijnen van het Jaarboek debatteerde een panel van partners in het lokaal sociaal en armoedebeleid over de uitdagingen voor armoedebestrijding op het lokale niveau. Een verslag van dit colloquium is te vinden op de website van OASeS: <http://www.ua.ac.be/OASeS>.