

Armoede in België: de crisis tussen de regels door

Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. & Van Rossem, R. 2013. *Armoede in België, Jaarboek 2013*. Leuven: Acco.

In januari 2013 verscheen de derde uitgave van het federaal jaarboek.¹ Dit jaarboek beoogt het leveren van een instrument, aan de federale overheid en de POD Maatschappelijke Integratie, om de toestand van en beleidsmaatregelen inzake armoede en sociale uitsluiting te beschrijven, te analyseren en te evalueren. Om de ontwikkelingen, belangrijke uitdagingen en concepten in de verschillende landsdelen met elkaar te kunnen vergelijken, vertrekken we vanuit een gemeenschappelijk raamwerk waarin we armoede en sociale uitsluiting plaatsen. We beperken ons hier tot de kernelementen.

We definiëren armoede als “een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken, 2012). Sociale uitsluiting verwijst naar situaties die een combinatie zijn van ongelijkheid en breuklijnen, die relationeel, institutioneel en maatschappelijk van aard kunnen zijn. Het gaat dus om meer dan ongelijkheid, alhoewel groeiende ongelijkheden een eerste fase zijn in de ontwikkeling van armoede. Armoede kent vier dimensies: de hoogte (omvang van de armoede), de breedte (het veelvoudige karakter van armoede), de diepte (de grootte van de kloof met de rest van de samenleving) en de tijd (de reproductie van armoede).

Ook dit jaar spitst het jaarboek zicht toe op een specifiek thema omtrent armoede en de strijd tegen sociale uitsluiting dat bijzonder actueel geweest is tijdens het voorgaande jaar. De uitgave van 2013

belicht de impact van de economische crisis op de meest kwetsbaren in onze samenleving en op het beleid inzake armoedebestrijding en sociale uitsluiting. De bijdragen in dit jaarboek bevinden zich dan ook in het spanningsveld tussen de gevolgen van de aanslepende en zich verdiepende crisis op armoede, uitsluiting en ongelijkheden en de pogingen om ook in deze tijden genoemde maatschappelijke fenomenen aan banden te

leggen en, waar mogelijk, te bestrijden. In deze context is de huidige en toekomstige rol van het OCMW cruciaal en vormt dit het onderwerp van het themadossier.

De schijnwerpers op enkele thema's

Relatie armoede – arbeid in cijfers

Ook in onze welvarende samenlevingen, blijft armoede een constant gegeven. De allereerste onderbouwde schatting, nu meer dan veertig jaar geleden (Vranken & Werkgroep Alternatieve Economie, 1972; Vranken, 1971), vermoedde dat 13,5% van de inwoners van België in armoede leefde en alle latere studies zijn tot een cijfer gekomen dat in die buurt ligt. In dit federaal jaarboek stellen we vast dat 15,3% van de Belgen een armoederisico optekenen, dit wil zeggen onder de Europese armoedegrens² leven. De verschillen naar gewesten en naar bepaalde categorieën zijn heel uitgesproken.

In Vlaanderen leeft 9,8% van de bevolking onder de armoedegrens, in het Waalse Gewest bedraagt dit aandeel 19,2%.

Als we kijken naar de ongelijke verdeling over verschillende categorieën heen, zien we onder andere dat hoe hoger men opgeleid is, hoe kleiner de kans is dat men onder de armoededrempel leeft. Het armoederisico van laaggeschoolden loopt op tot 25,4% terwijl dit bij hooggeschoolden 7,2% bedraagt. De andere, hogere, scholingseisen die gesteld worden aan de aanbieders op de arbeidsmarkt, resulteren in een verschuiving van het minimum inzake opleiding van lager naar hoger middelbaar onderwijs. Laaggeschoolden blijken bovendien langer onder de economische crisis te lijden. Terwijl de werkloosheidsgraad bij de hoogst-opgeleiden in België in 2012 daalt tot onder de 5%, blijft de werkloosheidsgraad bij laaggeschoolden zo'n 15% bedragen. Gepensioneerden en andere niet-actieven in België hebben een hoger armoederisico. Werklozen hebben een armoederisico van 37,8%, voor werkenden is dat slechts 4,2%. Dit laatste percentage geeft echter ook aan dat het hebben van werk niet voor iedereen de sleutel tot een leven zonder armoede is en dit is het meest uitgesproken bij jongeren en eenoudergezinnen. Tweeverdieners werden het standaardhuishouden, waardoor eenverdieners het steeds moeilijker hebben om rond te komen. Illustratief is het uitgesproken armoederisico van eenoudergezinnen, namelijk 38,5%, driemaal dat van de gemiddelde inwoner.

Niet enkel het armoederisico tekent verschillen op naar gewesten en naar categorieën; dit blijkt tevens het geval te zijn voor de werkloosheidscijfers. In 2011 bedroeg de werkloosheidsgraad in België 7,2%. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest was dat 17,1%, in het Vlaamse Gewest 4,3% en in het Waalse Gewest 9,5%. Werkloosheidsgraad van jongeren ligt over heel het land veruit hoger dan bij de oudere leeftijdscategorieën: 18,7% bij de 15- tot 24-jarigen, 6,6% bij de 25- tot 49-jarigen, 4,5% bij de 50-plussers. Verder stellen we een stijging van het aandeel langdurig werklozen vast van 44,2% in 2009 tot 48,3% in 2011.³

Bovenstaande opsomming van cijfers geven aan dat de meest kwetsbaren de eerste slachtoffers zijn van armoede en sociale uitsluiting en dat dit nog meer geldt in een periode van economische crisis.

De crisis, die zich ontwikkelde van een financiële naar een maatschappelijke crisis, bracht verborgen dimensies van armoede (terug) aan de oppervlakte en werkte een toenemende kwetsbaarheid in de hand. De maatschappelijke gevolgen zijn minder duidelijk maar daarom niet minder te verwaarlozen. Dit komt vooral naar voren bij kinderen die opgroeien in armoede. Opgroeien in armoede tast het welzijn van kinderen aan omdat ze worden geconfronteerd met de gevolgen van een ontoereikend gezinsinkomen, slechte huisvesting, gezondheidsproblemen en een geringe participatie aan de samenleving. Opgroeien in armoede resulteert veelal in het minder goed doen op school, een slechtere gezondheid en het gebrekkig omzetten van de beschikbare capaciteiten op latere leeftijd. Kortom, opgroeien in armoede laat blijvende littekens voor het hele leven. Op het niveau van de samenleving betekent kinderarmoede een belangrijk verlies van economisch en menselijk kapitaal. Deze kinderen missen immers de kansen om hun talenten en potentieel optimaal te ontwikkelen.

Dit geeft ook aan dat in onze samenleving, die sociale mobiliteit hoog in het vaandel voert, de sociale afkomst nog altijd, via verschillende economische en institutionele mechanismen, zwaar doorweegt. Kinderen uit de begoede middens hebben vrijwel geen kans om in armoede te verzeilen, terwijl kinderen uit de minder begoede gezinnen een dagelijkse strijd hiertegen moeten leveren. Hiermee ontkennen we niet dat mensen in armoede hun toestand kunnen verbeteren, maar ontsnappen uit armoede beperkt zich tot enkele individuen en gaat nooit over de sociale stijging van de hele groep van mensen in armoede. Zelfs wanneer de sociale lift niet in panne valt – wat in tijden van crisis wél het geval is – kan niet iedereen ze nemen naar een hogere verdieping (die meestal al vol zit).

Relatie armoede en arbeid – in beleid

Dat het oude adagium, namelijk dat een job de beste bescherming biedt tegen armoede, nog altijd veel aanhangers kent, ook in crisistijden en precies sterker dan voorheen weerklinkt, kan enkel en alleen maar verwondering wekken. Niet alleen slinkt het aanbod van jobs, maar personen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder dreigen in crisistijden nog meer in stressvolle jobs, in jobs met

weinig verdienen en in situaties van jobonzekerheid terecht te komen. Niettemin staat activering nog steeds boven aan de lijst van toverformules in de strijd tegen de armoede. Dat dit enigszins gerechtvaardigd is, ligt in het gegeven dat werkloosheid als productielijn van armoede niet te ontkennen valt. Evenwel wordt het ook stilaan duidelijk dat een louter arbeidsmarktgericht activeringsbeleid niet altijd tot meer sociale inclusie leidt (De Boyser, 2008; Van Haarlem, 2010). Zoals eerder aangestipt, is een job geen absolute garantie meer voor een voldoende hoog inkomen. Daarenboven blijkt ook dat voor een meerderheid van de gebruikers van het OCMW het doel van de socioprofessionele integratie hen voorbijgaat. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld krijgt slechts een derde van de leefloontrekkenden socioprofessionele begeleiding en de verhouding van zij die daadwerkelijk tewerkgesteld worden (hoofdzakelijk en op tijdelijke basis via de 'artikel 60'-jobs), is duidelijk nog veel lager, meer bepaald slechts 10%. Het vervangen, op Europees niveau, van de invalshoek 'arbeidsmarktgerichte activering' door 'actieve inclusie' is een hoopvolle ontwikkeling – die vooralsnog (helaas) enkel met de lippen wordt beleden.

Voorgaande wijst op het eenzijdige karakter van het beleid, een eenzijdigheid die zich weerspiegelt in het debat over armoedebestrijding dat aangestuurd wordt vanuit een logica van sociale integratie. De vigerende definitie van het armoedeprobleem in ons land lijkt een grondslag te vormen voor een heroriëntering van het armoedeprobleem van een politiek probleem naar een verzorgingsprobleem. In zijn uiterste consequenties houdt deze verschuiving in dat participatie van mensen in armoede aan een beleid inzake armoedebestrijding uitmondt in een beheersing van het armoedeprobleem, eerder dan in een bestrijding van de armoede. Tegelijk bestaat het risico dat deze participatie herleid wordt tot een activeringsstrategie ten aanzien van mensen in armoede, waarbij armoede geherdefinieerd wordt als een individueel, psychosociaal probleem – in plaats van een probleem van sociale uitsluiting – en de klemtoon komt te liggen bij de individuele educatie van mensen in armoede. Het beleid dat wordt gevoerd, is er dan ook op gericht om mensen in armoede te motiveren en om hun krachten te ontwikkelen (empowerment). De armen moeten ertoe gebracht worden om op eigen kracht uit de armoede te geraken. De verwantschap met de idee

van gelijke kansen is duidelijk: of kansen worden aangegrepen of niet, is eigen verantwoordelijkheid. Schuilt het gevaar van de economische crisis dan ook niet in het sterker worden van de stemmen die de schuld bij de armen zelf leggen; het 'eigen schuld, dikke bult'-syndroom?

Een belangrijke rol voor het OCMW

De steeds luidere nadruk op activering klinkt ook door in de werking van misschien wel de belangrijkste speler in de armoedebestrijding, namelijk het OCMW. De voormalige Commissies van Openbare Onderstand (COO) werden door de OCMW-wet van 1976 herdoopt tot OCMW's, waarbij hun opdracht verruimde van armoedebestrijding naar welzijnsbevordering voor de hele bevolking. De wet verschaftte een wettelijke basis voor een belangrijke activiteit van de verzorgingsstaat, namelijk de organisatie van de maatschappelijke dienstverlening in België. Hierdoor werd volgens Notredame (1998) de gunstregeling omgezet in een recht, kwam het immaterieel welzijnsconcept op de voorgrond en werd de professionalisering van de dienstverlening aangewakkerd.

Zevenendertig jaar later blijkt het OCMW nog steeds een belangrijke speler te zijn, ondanks de 'Kroniek van de dikwijls aangekondigde dood', ondanks de gevaren die het OCMW bedreigen (Vranken, 2012). Enkele cijfers tonen dit aan. Zo is het aantal begunstigden van het 'Recht op Maatschappelijke Integratie' (dat sinds 2002 het 'Recht op een Bestaansminimum' vervangt) sinds 2003 gestaag toegenomen. In absolute cijfers komen we in 2012 uit op gemiddeld 105 151 begunstigden (berekend op de eerste vier maanden). Daarenboven komt deze instelling regelmatig als een van de beste praktijken in de sociale dienstverlening naar voor. Centraal in dit positieve beeld staan de autonomie en de bevoegdheden van de centra, alsook de filosofie van rechtvaardige bijstand, begeleiding en dienstverlening, binnen een perspectief van maatschappelijke integratie.

De uitbreiding van de opdracht van het OCMW liet zich ook optekenen in een toenemende variatie in haar cliëntenbestand. In de wachtzaal treffen we steeds meer anderstaligen, dak- en thuislozen, mensen met complexe problematieken en laaggeschoolden aan. Zo was, in 2010, 17% van de

rechthebbenden op maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon van buitenlandse herkomst, wat een stijging van 2% betekent in vergelijking met 2003. Daarnaast vormen ze een steeds belangrijkere doelgroep van het activeringsbeleid van de OCMW's. In 2003 was 23% van de personen met een artikel 60§7-statuut geen EU-burger, in 2010 loopt dit op tot 37%. Een andere groeiende groep zijn de leefloontrekkenden die als student geregistreerd staan: van een kleine 8 000 in de loop van 2003 (6% van de totale leefloonpopulatie) tot ruim 17 000 in de loop van 2011 (11% van de totale leefloonpopulatie). Bedoeling van de nieuwe wetgeving was om jongeren (jonger dan 25 jaar) toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De wetgever wilde daarmee iets doen aan het groeiende aandeel jongeren in de bijstand door een 'alternatief toekomstperspectief aan te bieden' via een arbeidsovereenkomst of via het opstarten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, dat binnen afzienbare tijd moet leiden tot een arbeidsovereenkomst. Van deze verplichting kan worden afgezien wanneer de cliënt een studie met een voltijds leerplan volgt of wil gaan volgen. Een diploma secundair of hoger onderwijs van een erkende onderwijsinstelling verhoogt immers sterk de kans op een succesvol toekomstig arbeidstraject. Zo lijkt de wetgever studeren (terecht) gelijk te stellen aan arbeidsactivering.

Bij de realisatie van haar opdracht van welzijnsbevordering wordt het OCMW niet enkel geconfronteerd met meer diversiteit onder zijn cliënten maar tevens met talrijke en complexe uitdagingen en dit op verschillende niveaus. Het meest direct is de impact van de economische crisis en de daaruit volgende stijging van het aantal werklozen, een effect dat in eigen land nog zal vergroten door ingrepen in de werkloosheidsreglementering, waardoor mensen sneller naar het leefloon zullen doorstromen. De problemen waarmee de cliënten worden geconfronteerd worden complexer, onder meer door de stress die door onzekere toekomstverwachtingen wordt veroorzaakt. Dan hebben we het nog niet over de langetermijneffecten van die crisis: het toenemend aantal kinderen dat in armoede opgroeit, vormt binnen een aantal jaren de nieuwe cliënten van het OCMW.

Binnen deze uitdagende context moet het OCMW haar opdracht van 'eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leven' kunnen blijven

waarmaken. De huidige context noopt daarenboven tot uitbreiding van bestaande (financiële, materiële en niet-materiële) vormen van dienstverlening en/of tot de ontwikkeling van nieuwe. Voorbeelden van het uitbreiden van de huidige dienstverlening zijn het gebruik van referentiebudgetten bij de toekenning van aanvullende steun of voor de bepaling van het leefgeld in het kader van de schuldhulpverlening en de socioprofessionele integratievrijstelling.

Referentiebudgetten – voluit referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie – zijn korven van goederen en diensten met bijbehorend prijskaartje. Ze worden minimaal noodzakelijk geacht om menswaardig te leven, dat wil zeggen volwaardig aan de samenleving te participeren. Ze zijn daarom goed geschikt wanneer OCMW-medewerkers leefsituaties willen beoordelen, bijvoorbeeld bij de toekenning van aanvullende steun of voor de bepaling van het leefgeld in het kader van de schuldhulpverlening. Onderzoek van Storms et al. (2013) toont aan dat tussen de OCMW's grote verschillen optreden in de wijze waarop de precaire inkomenssituatie van burgers wordt beoordeeld en in de ondernomen acties. Dat maakt de realisatie van het recht op een menswaardig leven sterk afhankelijk van de plaats waar men woont.

De socioprofessionele integratievrijstelling (SPI-vrijstelling) gaat verder in op de vaststelling dat een leefloon niet volstaat om 'in menselijke waardigheid' te leven. De SPI-vrijstelling, die vanaf het allereerste begin van het bestaansminimum werd ingevoerd in 1974, zorgt immers voor een bijkomende financiële ondersteuning voor leefloontrekkers wanneer die een opleiding volgen om hun competenties te versterken of wanneer ze (in jobs met een beperkt verdienpotentieel) aan het werk gaan. In zijn opzet is dit instrument dus een heel verre voorloper van de idee van actieve inclusie, waarin een kwaliteitsvolle dienstverlening gecombineerd wordt met een adequate minimuminkomensbescherming en een actief werkgelegenheidsbeleid. Evenwel is het bereik van de SPI-vrijstelling in de feiten beperkt tot nog geen 5% van de uitstroom uit het leefloon. Het geringe succes van de SPI-vrijstelling kan toegeschreven worden aan de volgende factoren: de preferenties van de leefloontrekkers en het aanbod aan jobs voor deze doelgroep, de knelpunten bij de implementatie van de vrijstelling en de gevolgen voor het netto beschikbaar inkomen van de leefloontrekkers

(financiële vallen). Een alternatief systeem voor de SPI-vrijstelling moet dan ook worden gecombineerd met een algemene verbetering van de maatregel. Dat kan via een gedifferentieerde toepassing naargelang de begunstigde werkt of een opleiding volgt, via een verschil op basis van de situatie (alleenstaande, samenwonende, persoon met gezin ten laste) en/of via de uitbreiding van de toepassingsduur.

Evenwel kampen mensen in armoede of financiële onzekerheid niet enkel met een tekort aan inkomsten. Ook de deelname aan sociale, culturele en sportieve activiteiten, wat vandaag als een basisrecht wordt beschouwd, komt in het gedrang. Vele drempels, de ene al hoger dan de andere, vormen dikwijls onoverkomelijke belemmeringen. Om deze doelgroepen toch aan te zetten tot sociale, culturele en sportieve participatie, formuleerde de federale overheid enkele jaren geleden enkele gerichte subsidiemaatregelen. De toegankelijkheid geldt ook voor het OCMW zelf; de doelstelling en werkwijze van het OCMW moet dan ook altijd gericht zijn op de realisatie van de toegankelijkheid van het OCMW voor iedere rechthebbende. Onder andere proactief handelen speelt hierop in en is tevens een handelingsstrategie om onderbescherming te voorkomen en te bestrijden.

De complexiteit van de armoedeproblematiek brengt ook mee dat OCMW's niet alles op hun eentje kunnen oplossen maar dat samenwerking is vereist binnen een uitgebreid, gedifferentieerd en doelmatig netwerk van organisaties. Dankzij haar beheersautonomie blijft het OCMW wel de draaischijf voor de ontwikkeling van die samenwerkingsverbanden met andere actoren, beleidsdomeinen en besluitvormingsniveaus.

Isabelle Pannecoucke
(Universiteit Gent – Onderzoeksgroep POS +)

Jan Vranken
(Universiteit Antwerpen)

Willy Lahaye
(Université de Mons – CeRIS)

Ronan Van Rossem
(Universiteit Gent – Onderzoeksgroep POS +)

Noten

1. Dit jaarboek, in opdracht van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en de POD Maatschappelijke Integratie, werd uitgevoerd door CeRIS (het Centre de Recherche en Inclusion Sociale) van de Universiteit van Bergen, in samenwerking met POS+ (Participation, Opportunities, Structures) verbonden aan de Universiteit Gent en met em. prof. dr. Jan Vranken.
2. De Europese armoedegrens, wat neerkomt op 60% van het mediaan gestandaardiseerd nationaal inkomen, bedraagt in 2011 voor België 1 000 euro per maand voor een alleenstaande en 2 101 euro per maand voor een huishouden van twee volwassenen en twee kinderen.
3. Cijfers zijn afkomstig uit de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK).

Bibliografie

- De Boyser, K. 2008. Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt. In J. Vranken, G. Campaert, K. De Boyser, C. Dewilde & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008*: 75-88. Leuven: Acco.
- Notredame, L. 1998. Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw. In J. Vranken, B. Vanhercke, L. Carton, m.m.v. G. Van Menxel (Eds.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*: 43-62. Leuven: Acco.
- Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P. & Nisen, L. 2013. Referentiebudgetten als maatstaf voor de effectiviteit van de sociale bescherming. Ook getest op mensen. In J. Vranken, W. Lahaye, E. Chaliel & I. Pannecoucke (Eds.), *Armoedebestrijding in crisistijd. Federaal Jaarboek 2013*: 0267-287. Leuven: Acco.
- Van Haarlem, A. 2010. Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd. In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*: 393-450. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. 1971. Armoede in België: één op tien. *De Nieuwe Maand*, 8, 446-460.
- Vranken, J. 2012. Waarom een federaal jaarboek? – Algemene inleiding. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012*: 27-42. Leuven: Acco.
- Vranken, J. & Werkgroep Alternatieve Economie. 1972. *Armoede in België*. Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel (gebaseerd op een wetenschappelijk pamflet uit 1968).