

Doeltreffendheid van de bijstandsinkomens

Bérénice Storms

Natascha Van Mechelen

Referentie: Storms, B., Van Mechelen, N. (2016). De doeltreffendheid van de bijstandsinkomens. In: Cantillon, B., Vandenbroucke, F., De Bie, M., De Wilde, M. (2016). 40 jaar sociale bijstand. Leuven: Acco.

Abstract

Sinds 1976 zijn OCMW's in ons land belast met een dubbele taak: het uitkeren van bijstandsinkomens als laatste vangnet van het sociaal beschermingssysteem en het verzekeren van de maatschappelijke dienstverlening met als doel eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Van bij de invoering van het bestaansminimum in 1974 was duidelijk dat de bijstandsuitkering onvoldoende hoog was om menswaardig te kunnen leven. Sindsdien stegen de uitkeringsbedragen in onvoldoende mate zodat ook vandaag de gezinsinkomens van leefloongerechtigden ondoeltreffend zijn. Twee indicatoren worden gebruikt om de doeltreffendheid te meten. De Europese armoedelijn legt de armoederisicodrempel op 60% van het nationaal mediaan gestandaardiseerd gezinsinkomen. De referentiebudgetten zijn gestoeld op een theoretisch raamwerk over maatschappelijke participatie en menselijke behoeften en ze meten de doeltreffendheid van het inkomen aan de hand van de kostprijs van een korf met noodzakelijke goederen en diensten. Deze noodzakelijke kosten kunnen sterk verschillen naargelang de leefsituatie (bv. gezinnen die huren in de sociale huisvestingssector hebben doorgaans lagere huisvestingskosten dan gezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt) en de behoeften van gezinnen (bv. gezinnen met een chronisch ziek of gehandicapt familielid hebben hogere medische kosten dan gezinnen zonder zieke gezinsleden). Omdat referentiebudgetten deze verschillen in leefsituaties mee in rekening nemen, kunnen ze nuttig worden gebruikt door maatschappelijk werkers als diagnose-instrument in het kader van hun sociaal onderzoek. Zij geven niet alleen aan in welke mate een inkomen ontoereikend is, ze tonen ook welke maatregelen structureel de leefomstandigheden van gezinnen kunnen verbeteren. Gezien de grote verscheidenheid in evaluatie-instrumenten die maatschappelijk werkers vandaag hanteren om de kwetsbaarheid van gezinssituaties te beoordelen, en gezien deze instrumenten niet of nauwelijks wetenschappelijk onderbouwd zijn, pleiten we ervoor om de referentiebudgetten als instrument aan te bevelen aan maatschappelijk werkers en OCMW-raadsleden om, op maat van ieder leefsituatie, gelijke voorwaarden creëren voor de realisatie van een menswaardig bestaan.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de adequaatheid van de inkomensbescherming centraal voor gezinnen die zijn aangewezen op sociale bijstand. Al van bij de invoering van het recht op een bestaansminimum (*Bestaansminimum-wet, 1974*) werd expliciet gesteld deze uitkering geen 'levensnoodzakelijk sociaal minimum' kan garanderen omwille van de noodzakelijke spanning tussen enerzijds de

bijstandsuitkeringen en anderzijds de arbeidsinkomens en de sociale uitkeringen (Senaeve, 1977). Via de *organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn* (1976 – verder *OCMW-wet*) doet de wetgever dan ook een beroep op de lokale solidariteit (Notredame, 1988) om ervoor te zorgen dat een hulpbehoevende persoon over de middelen en mogelijkheden kan beschikken om een menswaardig leven te leiden (Senaeve & Simoens, 2003)¹. De financiële steunverlening, die een onderdeel vormt van de mogelijke dienstverlening in het kader van de wet van 1976, (zie hoofdstuk De Bie & Vandenbussche) blijkt tot op vandaag een belangrijke aanvulling op de bijstand².

Dit beroep op de lokale solidariteit biedt belangrijke voordelen. Lokaal sociaal beleid staat immers dicht bij de hulpvrager, het kan behoeften goed inschatten en steun verlenen die aangepast is aan de lokale omstandigheden en de specifieke behoeften van de hulpvragers (zie hoofdstuk De Rynck). Lokale autonomie kan eveneens positief worden geduid als de ruimte die ontstaat om te experimenteren en te innoveren (zie hoofdstuk Vandenbroucke, Luigjes & Lievens). Toch houdt een te sterke decentralisatie ook belangrijke nadelen in. Lokale initiatieven zijn vaak onvoldoende om het landelijke en vaak zelfs internationale karakter van bepaalde problematieken aan te pakken (Lammertijn, 1998, p. 842). Daarnaast bestaat er een reëel gevaar dat er zich grote ongelijkheden manifesteren in de lokale beleidsinspanningen (zie hoofdstuk Vandenbroucke, Luigjes & Lievens). De *OCMW-wet* garandeert het recht op maatschappelijke dienstverlening aan alle inwoners van een gemeente. Het lokale OCMW beslist hier autonoom over de aard van de steunverlening (financiële, materiële, immateriële), de eraan gekoppelde voorwaarden (inkomens-, werkberedheids-, of huisvestingsvoorwaarden) en de hoogte van het toegekende bedrag. Een gevolg van deze lokale autonomie is grote verscheidenheid tussen OCMW's. Vooral met betrekking tot de aanvullende financiële steun werden inter- (en intra-) gemeentelijke verschillen al vaak gedocumenteerd (Beyns et al., 2008; Dehaes, Pauwels, Lambrechts & Wuyns, 2001; Luyten, 1993; Malcorps, 2009; Mertens & Storms, 2014; Storms et al., 2013; Van Mechelen & Bogaerts, 2008).

Het feit dat de wetgever de verantwoordelijkheid over de doeltreffendheid van de sociale bijstandsuitkeringen deels in de schoot heeft gelegd van de lokale besturen, betekent dat de lokale bestuurskracht van een gemeente mee bepalend is voor de realisatie van het recht op een menswaardig leven zoals dat werd opgenomen in artikel 23 van de Belgische grondwet. Regionale en federale overheden kunnen de lokale bestuurskracht op verschillende manieren versterken. Een mogelijkheid is het ondersteunen van lokale overheden bij het uitbreiden van hun capaciteit, bijvoorbeeld door OCMW's instrumenten en methodieken aan te bieden waarmee ze hun eigen dienstverlening kunnen evalueren en, indien nodig, bijsturen en verbeteren. In dit hoofdstuk pleiten we ervoor om in het kader van de wet op maatschappelijke dienstverlening (*OCMW-wet*, 1976), tools ter beschikking te stellen van maatschappelijk werkers die hen ondersteunen in hun belangrijke

¹ Senaeve & Simoens (2003) leiden uit arresten van de Raad van State af dat het niet doorslaggevend is dat hulpvragers een leven leiden dat niet beantwoordt aan de menselijke waardigheid; doorslaggevend is wel dat men niet over de mogelijkheid, de middelen beschikt om menswaardig te leven.

² In 2010 bijvoorbeeld bedroeg het totale bedrag dat OCMW's uitkeren aan aanvullende financiële steun (AFS) 57,5 miljoen euro. Dit bedrag ligt even hoog als de financiële bijdrage die de OCMW's leveren aan de financiering van het leefloon (Verlinden, 2012). Het grootste aandeel hiervan (34%) gaat naar de financiële ten laste neming van ouderen in woonzorgcentra. 23% van de AFS gaat naar tussenkomsten inzake gezondheidskosten (medische en hospitalisatiekosten) en 20% betreft steun voor wonen (huur en energie). Een kleiner deel (11%) betreft niet gespecificeerde steun die vaak wordt toegekend als een globaal bedrag waarvan de bestemming niet wordt gespecificeerd.

opdracht om financiële leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid en om aan hulpbehoevende gezinnen de meeste gepaste hulp- en steunverlening aan te bieden.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bespreken we de hoogte en de evolutie van het bestaansminimum en het leefloon sinds 1975. In de tweede paragraaf evalueren we de doeltreffendheid van het leefloon. Dit doen we aan de hand van twee indicatoren die veelvuldig worden ingezet om de effectiviteit van de minimuminkomensbescherming te evalueren, namelijk de armoederisicograad en de referentiebudgetten. Beide maatstaven laten zien dat de bijstandsuitkeringen vandaag de dag te laag zijn om hulpbehoevende gezinnen een adequaat inkomen te garanderen. In de derde paragraaf beschrijven we hoe de referentiebudgetten nuttig kunnen worden ingezet in het kader van de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's, zonder al te zeer hun lokale autonomie te beknotten. In een laatste paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen en concluderen we.

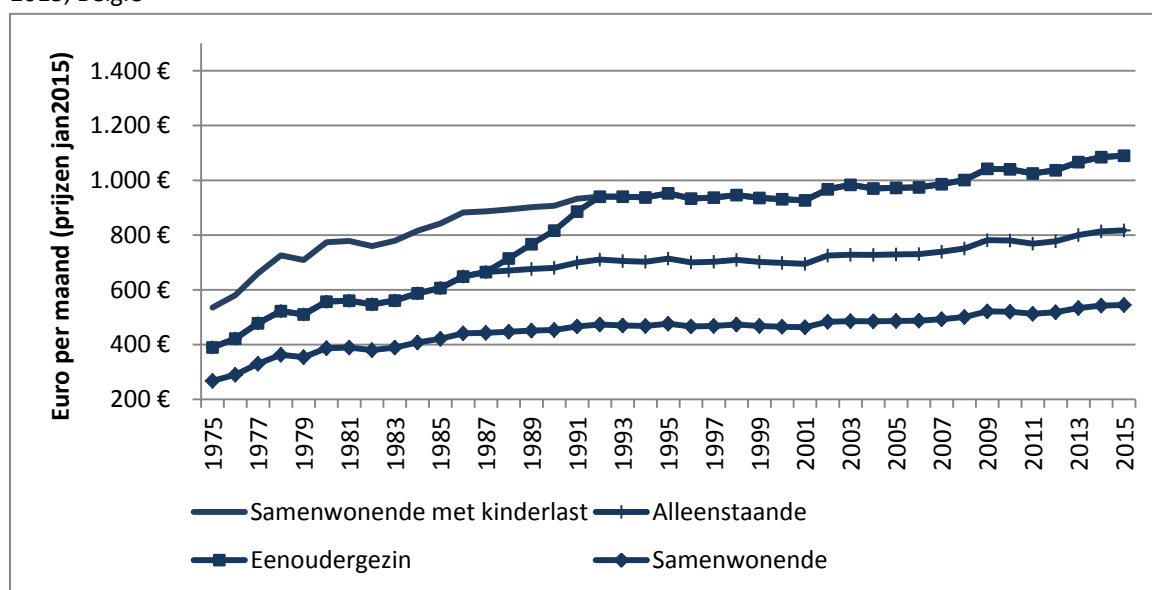
2. De evolutie van de bijstandsuitkeringen

In de evolutie van de bijstandsuitkeringen kunnen drie grote periodes onderscheiden worden: de '70- en '80-er jaren, de jaren '90 en de periode sinds 2000. De periode vanaf de invoering van het bestaansminimum in 1974 tot eind jaren 1980 wordt gekenmerkt door een sterke inhaalbeweging van de bijstandsuitkeringen. Het bestaansminimum wordt in 1974 ingevoerd op een zeer laag niveau, veel lager dan de toenmalige ramingen voor een socio-vitaal minimum (Zamora, 2015). In 1975 bedraagt het bestaansminimum voor een gezinshoofd – omgerekend naar hedendaagse prijzen – amper 535 euro per maand (zie Figuur 1)³. Daarop volgt een massieve inhaalbeweging. Tegen 1990 bedraagt het bestaansminimum voor een gezinshoofd 907 euro per maand. Dit komt neer op een reële stijging van bijna 70% op 15 jaar tijd. De uitkeringsbedragen voor alleenstaanden en samenwonenden volgen een gelijkaardig ritme. Het bedrag voor alleenstaande ouders kent een extra inhaalbeweging. Tot 1987 ontvangen eenoudergezinnen dezelfde uitkering als alleenstaanden; vanaf 1988 wordt een specifieke categorie voor alleenstaande ouders gecreëerd. Dit laat toe het bestaansminimum voor deze categorie geleidelijk op te trekken tot het niveau van de gezinshoofden. Dit inhaalproces duurt tot in 1992.

³ De historische bedragen werden met behulp van de consumptieprijsindex omgerekend naar prijzen in januari 2015. (Bron consumptieprijsindex: <http://statbel.fgov.be/>)

Figuur 1.

Evolutie van de bedragen van het bestaansminimum/leefloon (in prijzen januari 2015), januari 1975- januari 2015, België



Bron: KOWESZ⁴

Na deze periode van enorme groei volgt een lange periode van stagnatie. Tijdens de jaren 1990 zorgt het systeem van automatische prijsindexering ervoor dat de bedragen van het bestaansminimum in reële termen constant blijven. Het is pas in 2002, met de vervanging van het bestaansminimum door het Recht op Maatschappelijke Integratie (*Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 2002*) dat de bijstandsuitkeringen opnieuw verhoogd worden. Een nog belangrijker gegeven in de ontwikkeling van het leefloon is de budgettaire ruimte die vanaf 2009 in het kader van het Generatiepact gecreëerd wordt voor de opwaardering van de leeflonen (Goedemé, De Vil, Van Mechelen, Fasquelle & Bogaerts, 2012). Met het Generatiepact van 23 december 2005⁵ werd een structureel mechanisme voor de welvaartsaanpassingen van de sociale zekerheidsuitkeringen geïnstalleerd. Met de *Programmawet van 27 december 2006* (hoofdstuk IV, artikel 349) werd dit mechanisme uitgebreid naar de sociale bijstandsregelingen. In het kader van deze welvaartsaanpassingen werden de leeflonen tussen 2009 en 2016 vijf keer met 2% verhoogd bovenop de wettelijke prijsindexatie. Op 1 juni 2016 bedragen de leeflonen 578 euro per maand voor een samenwonende, 867 euro per maand voor een alleenstaande en 1157 euro per maand voor een samenwonende met gezinslast.

Terwijl de bijstandsuitkeringen volop aan hun inhaalbeweging bezig waren, nam de kloof tussen de bijstandsuitkeringen en de minima in de sociale zekerheid zienderogen af, vooral in de jaren '80 (Figuur 2). De kloof tussen de bijstandsuitkeringen en de minima in de werkloosheid is ook de afgelopen decennia blijven afnemen, zodat anno 2015 de minimumwerkloosheidsuitkering voor een gezinshoofd nog nauwelijks hoger is dan het bijstandsbedrag voor hetzelfde gezinstype. Dit komt doordat de minima in de werkloosheidsverzekering veelal niet werden bedeed door de

⁴ KOWESZ is een databank verzameld door het CSB en omvat een lange termijnreeks van 1970 tot op heden van de minima en de maxima in de sociale verzekeringen (werkloosheid, invaliditeit, pensioenen), het leefloon en de welvaart (zie <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/index.php?q=onderzoeksopdrachten/data-instrumenten-en-indicatoren>)

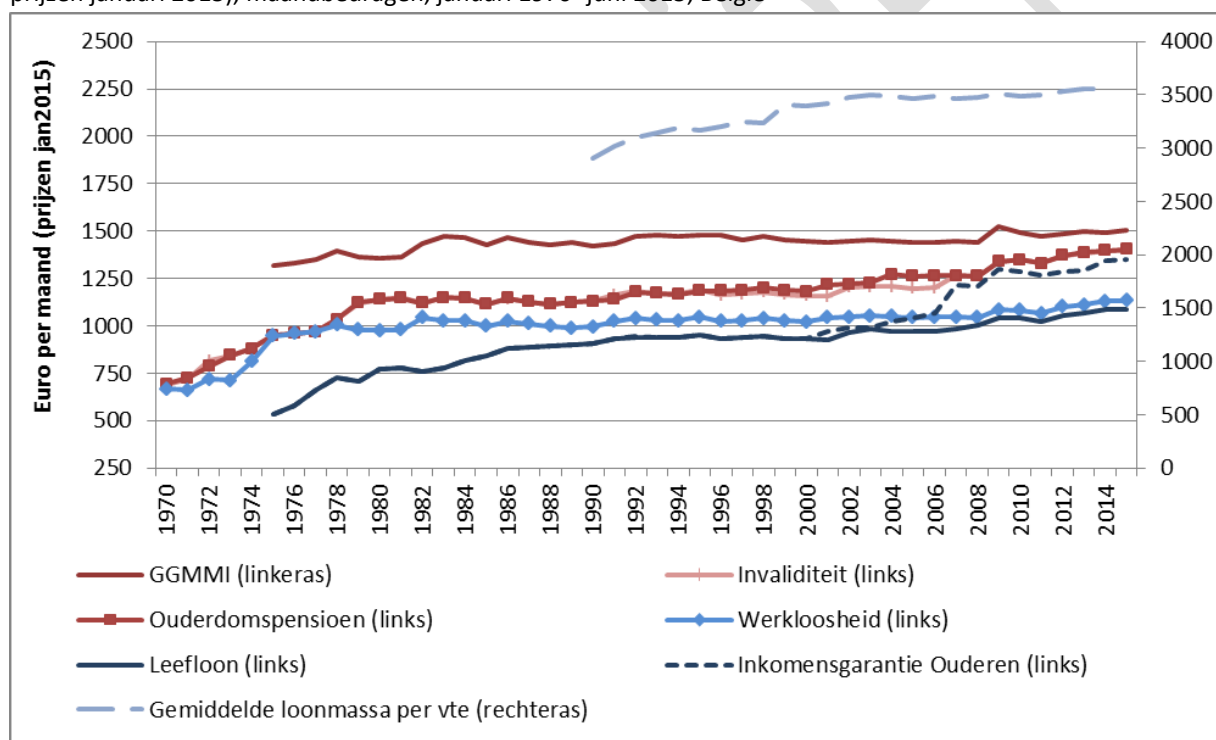
⁵ Wet betreffende het Generatiepact van 23 december 2005, artikel 5 en 6, 72 en 73.

welvaartsenveloppe uit de welvaartsenveloppe vielen. Over het algemeen, kwamen de tweejaarlijkse welvaartsaanpassingen vooral de wettelijke minima voor arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigden ten goede (zoals de invaliden of gepensioneerden), en veel minder de uitkeringen voor arbeidsgeschikten (Goedemé et al, 2012).

Meer nog dan de sociale uitkeringen, is het minimumloon (het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen - GGMMI) de afgelopen decennia nauwelijks toegenomen. In koopkrachttermen ligt het minimumloon in 2015 amper 5% hoger dan in 1985. In deze context van stabiele minimumlonen is het achterblijven van de sociale minima voor arbeidsgeschikten ten aanzien van die voor arbeidsongeschikten niet geheel een verrassing. Verhogingen van sociale minima dreigen het probleem van de inactiviteitsvallen te verergeren, tenzij middels een beleid van lastenverlagingen en 'in-work benefits' het netto inkomen van werknemers met een laag loon verhoogd kan worden.

Figuur 2.

Evolutie van de lonen, de bijstandsuitkeringen en de minima in de sociale zekerheid voor een gezinshoofd (in prijzen januari 2015), maandbedragen, januari 1970- juni 2015, België



Bron: KOWESZ (minimumlonen en -uitkeringen), OECD (gemiddelde loon per voltijds equivalent)

3. De adequaatheid van de bijstandsuitkeringen

In bovenstaande paragrafen vergeleken we de evolutie van de bijstandsuitkeringen met de groei van de welvaart, de sociale zekerheidsuitkeringen en de minimumlonen. Deze vergelijkingen laten echter niet toe om uitspraken te doen over de evolutie van de doeltreffendheid van de bijstandsuitkeringen. Zij geven geen antwoord op de vraag of en in welke mate de mogelijkheden van gezinnen om een menswaardig leven te leiden in de loop der jaren zijn vergroot of verkleind. Hiervoor zijn andere maatstaven nodig. Hieronder bespreken we twee indicatoren die in dit kader worden gebruikt, namelijk de armoederisicodrempel en de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie.

3.1 De armoederisicograad

De armoederisicograad is een statistische maatstaf die het risico op inkomensarmoede in België en in Europa berekent. Hij is geïnspireerd op de theorie van Townsend (1979) die aangeeft dat armoede enkel in termen van relatieve deprivatie kan worden gedefinieerd. De armoederisicograad vertaalt relatieve deprivatie naar inkomensarmoede en meet deze aan de hand van het mediaan gestandaardiseerd gezinsinkomen. De armoederisicodrempel wordt hierbij vastgelegd op 60%.

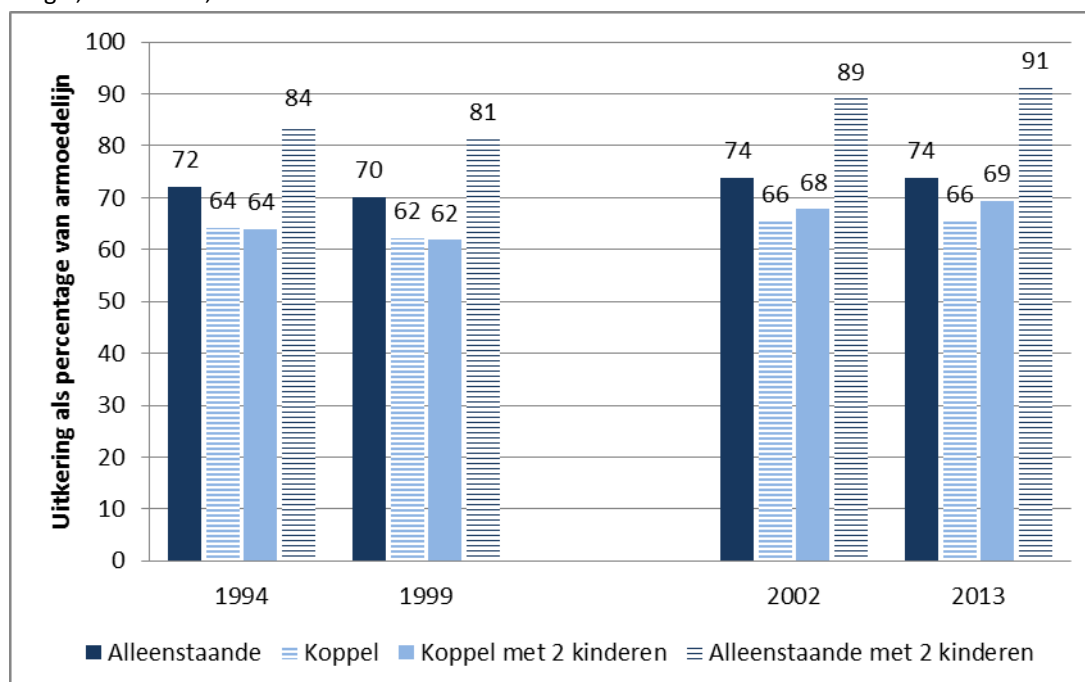
Voor de berekening van de armoederisicograad vertrekt men van het gestandaardiseerd of equivalent netto beschikbare huishoudinkomen. Alle inkomsten van de huishoudenleden worden bevroegd voor het jaar dat aan de berekening voorafgaat. Deze worden vervolgens samengeteld en daarna gecorrigeerd voor de huishoudsituatie. Omdat een groot gezin meer inkomen nodig heeft om rond te komen dan een klein gezin, worden de inkomens eerst op gelijke voet gebracht door ze te delen door een equivalentiefactor. De armoederisicograad maakt hiervoor gebruik van de 'aangepaste OESO-schaal': de 'eerste' volwassene krijgt een gewicht van 1,0 toegekend; alle andere gezinsleden van 14 jaar of ouder krijgen een gewicht van 0,5 en alle kinderen jonger dan 14 jaar een gewicht van 0,3. Voor een huishouden met twee volwassenen, een kind van 15 jaar, een kind van 12 en een kind van 9 is de equivalente huishoudgrootte gelijk aan 2,3. Vervolgens wordt van deze gestandaardiseerde gezinsinkomens de mediaan (= het inkomen dat precies in het midden van de inkomensverdeling ligt) berekend, en hiervan wordt dan 60% genomen. Voor ons land bedroeg de armoederisicograad voor een alleenstaande in 2014 1085 euro per maand. Dit bedrag wordt vervolgens vermenigvuldigd met de equivalentiefactoren voor ieder gezinstype. Voor een gezin met twee jonge kinderen bedraagt de armoederisicograad 2279 euro per maand. Zo berekend, peilt deze maatstaf naar de mate waarin een lidstaat erin slaagt om aan zijn inwoners een inkomen te garanderen dat niet al te ver beneden het nationaal mediaan inkomensniveau ligt.

Wanneer we het netto inkomen (inclusief kinderbijslagen en belastingkrediet) van leefloongerechtigde gezinnen vergelijken met de hoogte van de armoederisicograad (Figuur 3) dan moeten we vaststellen dat de bijstandsuitkeringen onvoldoende hoog liggen om inkomensarmoede bij gezinnen te voorkomen. Vooral voor koppels met en zonder kinderen zijn de tekorten zeer groot. Dit komt omdat het leefloon voor twee samenwonenden slechts een derde hoger ligt dan het leefloon voor alleenstaanden, terwijl de Europese armoedelijn voor koppels 50% hoger ligt dan voor alleenstaanden. Voor alleenstaanden met kinderen is de doeltreffendheid een stuk beter. Eenoudergezinnen worden beschouwd als 'samenwonend met een gezin ten laste'. Voor hen liggen de leeflonen even hoog als voor een koppel met kinderen.

In de jaren '90 van de vorige eeuw zien we een kleine toename van de ondoeltreffendheid van de netto leeflonen. In deze periode werden de leeflonen enkel aangepast aan de gestegen koopkracht (index), maar niet aan de gestegen welvaart (zie Figuur 1 hierboven). In de periode 2002-2013 bleef de ondoeltreffendheid van de sociale bijstand voor gezinnen op actieve leeftijd op hetzelfde niveau.

Figuur 3.

Het netto inkomen van gezinnen met een bestaansminimum/leefloon als percentage van de armoedelijn*; België; 1994-1999, 2002-2013



*armoedelijnen voor 2013 en 2002 zijn gebaseerd op resp. EU-SILC 2014 en EU-SILC 2003 (de inkomensgegevens hebben betrekking op het jaar voorafgaand aan de bevraging); 1994 en 1999 zijn gebaseerd op resp. ECHP 1995 en ECHP 2000. Door verschillen in steekproeftrekking en inkomensmeting zijn de resultaten van ECHP niet vergeleken worden met de SILC-resultaten.

Bronnen: Armoedelijn: Eurostat; Netto inkomens: KOWESZ

Als maatstaf om inkomensarmoede te meten, heeft de armoederisicograad enkele grote voordelen. Zo kan hij redelijk betrouwbaar worden gemeten en is hij eenvoudig. Vanuit politiek oogpunt heeft de maatstaf de verdienste om armoedebestrijding op de agenda te hebben gezet van alle EU-lidstaten, en daagt hij politici in iedere lidstaat uit om de minst gegoede medeburgers mee te laten delen in de gecreëerde welvaart. Anderzijds is er ook kritiek. Vooreerst gaat er geen normatieve overtuigingskracht van uit. Hij doet met andere woorden geen uitspraak over de mate waarin een inkomen boven de 60% drempel burgers in de mogelijkheid stelt om een menswaardig leven te leiden. In feite zegt hij vooral iets over de ongelijke spreiding van de inkomens onderaan de inkomensverdeling en weinig over armoede. Een tweede kritiek is dat de maatstaf de welvaartspositie van burgers slechts gedeeltelijk meet omdat hij enkel kijkt naar het inkomen van gezinnen zonder rekening te houden met de noodzakelijke kosten die ze met dit inkomen moeten betalen. Ten slotte, is de armoederisicograad weinig gevoelig voor beleidsinterventies met het oog op armoedebestrijding. Zo zal het effect van maatregelen die de betaalbaarheid van noodzakelijke goederen en diensten voor lage inkomensgezinnen verhogen, bijvoorbeeld in de domeinen onderwijs, gezondheidszorg of openbaar vervoer, niet zichtbaar zijn in een daling van de armoederisicograad, terwijl deze maatregelen wel duidelijk de mogelijkheden van gezinnen op een menswaardig leven kunnen vergroten (voor een meer uitgebreide bespreking zie: Storms, 2012).

3.2 De referentiebudgetten

Referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die illustreren wat bepaalde gezinnen nodig hebben om een bepaalde levensstandaard te realiseren (Bradshaw, 1993; Saunders et al., 1998). In principe kunnen ze worden ontwikkeld voor iedere levensstandaard, in de praktijk worden ze meestal geconstrueerd als richtnorm om te bepalen wat minimaal noodzakelijk is met het oog op een menswaardig bestaan (cf. menselijke waardigheid) (Storms et al., 2014). De Belgische referentiebudgetten werden ontwikkeld op vraag van OCMW's, als richtnorm om te beoordelen of het gezinsinkomen voldoende hoog ligt om de leden van het gezin in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Daarnaast zijn ook arbeidsrechtbanken vragende partij voor een algemene richtlijn om de bestreden OCMW-beslissingen objectiever te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid. Nu beroepen OCMW-medewerkers, raadsleden en arbeidsrechters zich vaak op zelf geconstrueerde normen die sterk verschillen in aard, hoogte en eraan gekoppelde voorwaarden (Beyns et al., 2008; Hermans, 2005; Luyten, 1993, 2001; Malcorps, 2009; Mertens & Storms, 2014; Storms et al., 2013; Van Mechelen & Bogaerts, 2008). Een ander terrein waar referentiebudgetten zinvol kunnen worden gebruikt, is in de sector van de schuldbemiddeling, waar de wet op de collectieve schuldenregeling voorziet dat alle posten die onontbeerlijk zijn voor het behoud van de menselijke waardigheid moeten worden ingeschreven in de aanzuiveringsregeling (Artikel 1675/17 §3 Ger. W.).

3.2.1 De minimumkost van een menswaardig leven als uitgangsbasis

Het begrip menselijke waardigheid is een juridisch sleutelbegrip (zie hoofdstuk De Bie & Vandenbussche en hoofdstuk Cuypers & Torfs). Krachtens de *OCMW-wet* (1976) hebben OCMW's de opdracht om elke steunvraag ernstig te nemen en deze - op grond van het principe van de menselijke waardigheid - te toetsen aan de vraag of een tussenkomst aangewezen is onder de vorm van financiële, materiële of immateriële hulp.

Hoewel alom aanwezig, blijft 'menselijke waardigheid' een abstract en vaag begrip (Dooms, 2014). Hierdoor bestaat het gevaar dat het niet zichtbaar is of niet zichtbaar kan worden gemaakt in de samenleving (Sedmak, 2013). Toch betekent deze vaagheid niet dat de burger geen rechtsbescherming moet worden verleend (Bouckaert, 2007; Maes, 2003). De afdwingbaarheid van het recht op een menswaardig leven wordt in ons land verzekerd door de beroepsmogelijkheid bij de arbeidsrechtbanken. Zij hebben tot taak om in ieder concreet geval te oordelen of en in welke mate dit beginsel wordt geschonden. De verwachting dat door eerdere jurisprudentie, de gebruikte bewoordingen steeds meer aan duidelijkheid en precisie zullen winnen, blijkt echter in de praktijk nauwelijks te worden ingelost (zie hoofdstuk Cuypers & Torfs en zie: Cuypers, Buelens, Callens & al., 2004)⁶.

Volgens sommige auteurs functioneert de norm van de 'menselijke waardigheid' als een ondergrens (Edelman, 1996; Funck, 1996; Haarscher, 1995; Henken, 1979; Maurer, 1999 & Olhagen, 2001 in: Bouckaert, 2007; Rimanque, 2005; Vande Lanotte & Haeck, 2001) of een harde kern waarop de sociaaleconomische grondrechten berusten en waarvan de naleving onafhankelijk is van plaats en tijd (Alen & Pas 1994, in: Bouckaert, 2007). Problematisch is echter dat zowel historisch als in het

⁶ In enkele recente vonnissen van de arbeidsrechtbank van Gent, afdeling Brugge maken arbeidsrechters het begrip menswaardig inkomen wel concreet en verwijzen ze naar de referentiebudgetten (cfr. infra) als richtinggevend instrument om te oordelen of gezinsinkomens volstaan om een menswaardig leven te leiden (Arbeidsrechtbank van Gent, afdeling Brugge. 26 maart 2012. 11/267/B ; 10 juni 2013. 11/746/B; 28 oktober 2013. 10/77/B; 13 januari 2014. 08/2173/B; 5 maart 2014. 13/2341/A; 2 april 2014.14/84/A).

huidige discours uiteenlopende betekenissen worden gegeven aan het begrip, deels afhankelijk vanuit welke discipline men het benadert (McCrudden, 2013).

Zoekend naar de zogenaamde 'harde kern' achter de sociale grondrechten verwijzen auteurs naar het wederkerig karakter van het begrip (Sedmak, 2013). Stroobant (1995) en Maes (2003) wijzen erop dat de sociale grondrechten niet alleen 'sociaal' zijn omdat ze de bescherming van de menselijke waardigheid beogen, maar ook omdat ze streven naar het verwezenlijken van een meer menswaardige samenleving. In dezelfde zin spreekt het Europees Comité voor Sociale Cohesie van "social rights" als "those provisions, expressed in legal and other forms, which are necessary for the fulfilment of people's social needs and for the promotion of social cohesion and solidarity" (Mary Daly Queen's University, 2002, p. 15). Als dusdanig doen ze een beroep op het engagement van politici en burgers om te streven naar een samenleving waarin alle mensen niet alleen individueel, maar ook in hun gemeenschappelijkheid tot hun recht kunnen komen. Een sociaal cohesieve samenleving geeft, via haar instituties, aan ieder individu het recht en de mogelijkheid om een eigen identiteit te ontwikkelen. Tegelijkertijd verwacht ze van iedere persoon dat zij een bijdrage levert aan het uitbouwen van een samenleving waarin iedereen de mogelijkheid krijgt om zich volwaardig te ontplooiën. Vertrouwen, verbondenheid en (de bereidheid tot) maatschappelijke participatie kenmerken het gedrag, de waarden en attitudes van individuen in een sociaal cohesieve samenleving (Chan, To, & Chan, 2006).

Vanuit deze wederkerige relatie tussen mens en maatschappij zijn we in het onderzoek naar de referentiebudgetten op zoek gegaan naar de voorwaarden die moeten vervuld zijn om burgers in staat te stellen om volwaardig deel uit te maken van de samenleving en hieraan ook een eigen bijdrage te leveren. 'Adequate maatschappelijke participatie' definiëren we dan als 'het vermogen van mensen om vanuit hun sociale posities (bv. kind, ouder, elk ander familielid, student, werknemer of zelfstandige, lid van een vereniging, buur, vriend, vrijwilliger) te handelen in overeenstemming met de dominante maatschappelijke verwachtingen (sociale rollen) en als het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven'. Wie een rol vervult weet wat van hem of haar wordt verwacht en ook diegenen die te maken hebben met een persoon in die sociale positie, zijn meestal goed op de hoogte van wat die rol precies inhoudt. Het gaat dus om gedeelde verwachtingen. Wanneer burgers erin slagen om hun sociale rollen naar behoren in te vullen, worden ze niet alleen aanvaard door anderen, door de samenleving; ze leveren daarnaast ook een belangrijke bijdrage aan het goed functioneren van de maatschappij (Storms, 2012).

Om adequaat aan de samenleving te kunnen deelnemen, moeten bepaalde universele voorwaarden vervuld zijn. Sen en Nussbaum (Nussbaum, 2000, 2011; Sen, 1985, 1992, 1993) spreken hier van 'basic capabilities' of universele precondities voor maatschappelijke participatie. Deze 'basic capabilities' zijn existentieel en objectief en bestaan onafhankelijk van persoonlijke voorkeur. Ze hebben een noodzakelijk karakter. Dit wil zeggen dat, wanneer ze niet worden vervuld, ze ernstige schade kunnen berokkenen aan mens en maatschappij.

Volgens Doyal & Gough (1991) kunnen mensen maar volwaardig participeren aan de samenleving wanneer twee universele behoeften vervuld zijn, namelijk gezondheid en autonomie. Zij beroepen zich hiervoor op Kant, die stelt dat individuen pas kunnen functioneren in een maatschappij als ze fysiek en mentaal in staat zijn om te handelen en verantwoordelijkheid te nemen. Om te beoordelen of mensen gezond zijn, volstaat het volgens beide auteurs niet om zich enkel te beroepen op symptomen, maar moet men ook kijken naar de gevolgen van deze symptomen voor het dagelijks

handelen. Mensen beoordelen hun gezondheidstoestand als bevredigend bij afwezigheid van een ziekte of handicap, maar ook wanneer de aanwezigheid ervan hen niet verhindert om deel te nemen aan het maatschappelijke leven (zie hiervoor ook: World Health Organisation, 2001). Naast een goede gezondheid, moeten mensen ook de mogelijkheid hebben om eigen keuzes te maken, plannen uit te werken en deze plannen zelf uit te voeren. Keuzevrijheid, zelfredzaamheid en zelfstandigheid zijn essentiële onderdelen van wat 'autonomie in verbondenheid' (Van Regenmortel, 2006).

Deze universele behoeften dienen – met het oog op de ontwikkeling van de Belgische referentiebudgetten - verder geconcretiseerd te worden naar de minimale kost van noodzakelijke goederen en diensten in onze samenleving. Deze oefening leidt niet tot één absoluut budget. Er bestaat immers geen eenduidig verband tussen middelen die mensen nodig hebben aan de ene kant en hun actuele mogelijkheden aan de andere kant (Sen, 2005). Zo kunnen personen ongelijke mogelijkheden hebben om een gewenst levensdoel te realiseren, terwijl ze toch beschikken over gelijke financiële middelen. Hiervoor zijn diverse redenen denkbaar. Ze kunnen een verschillende gezondheidstoestand hebben of over ongelijke sociale competenties beschikken. Ook de mate waarin ze toegang hebben tot essentiële goederen of diensten kan ongelijk zijn. Daarnaast kunnen ook erfelijke eigenschappen zoals lengte, metabolisme en geërfd kapitaal sterk verschillen. Naast individuele verschillen, geven ook samenlevingskarakteristieken aanleiding tot andere financiële noden. We denken hierbij niet alleen aan natuurlijke eigenschappen zoals het klimaat, de geografie of de natuurlijke rijkdommen van een land of regio, maar ook aan de wijze waarop belangrijke maatschappelijke instituties zoals het gezin, de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg of het onderwijs georganiseerd zijn.

De vraag naar de vereiste financiële middelen voor adequate maatschappelijke participatie kan met andere woorden enkel relatief worden beantwoord. Dit betekent echter niet dat men geen grenzen kan stellen. Een financiële ondergrens geeft aan welke goederen en diensten gezonde, goed geïnformeerde en zelfredzame burgers zich in een bepaalde samenleving op een bepaald tijdstip minimaal moeten kunnen veroorloven. Het ontwikkelen van zulke ondergrens impliceert dat burgers met een minder goede gezondheid en/of beperktere individuele competenties in de meeste gevallen meer nodig hebben om een menswaardig leven te kunnen leiden. Welke ondergrens voor hen geldt, is afhankelijk van hun specifieke noden en de mate waarin hieraan tegemoet wordt gekomen via het bestaande aanbod aan publieke goederen en diensten

De Belgische referentiebudgetten beogen zulke ondergrens te definiëren (Storms, Van Thielen, Penne, & Goedemé, 2016). Welke goederen en diensten in onze samenleving noodzakelijk zijn –als antwoord op de universele behoeften 'gezondheid' en 'autonomie' is historisch en cultureel bepaald. Indien ze worden gegroepeerd volgens de functies die ze vervullen, dan spreekt men over 'satisfier characteristics' of 'intermediaire behoeften' (Doyal & Gough, 1991). De intermediaire behoeften die wij gebruiken bij de ontwikkeling van de referentiebudgetten zijn: gezonde voeding, adequate huisvesting, toegankelijke gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, geschikte kleding, rust en ontspanning, een veilige kindertijd, veiligheid, betekenisvolle sociale relaties en mobiliteit (Storms, 2012)

Om te bepalen welke goederen en diensten, in welke hoeveelheid en tegen welke prijs noodzakelijk zijn met het oog op adequate maatschappelijke participatie, deden we een beroep op experts en burgers. Experts beroepen zich op wetenschappelijke kennis en (inter)nationale richtlijnen om de inhoud van deze korven te concretiseren tot een geprijsde lijst van noodzakelijke goederen en

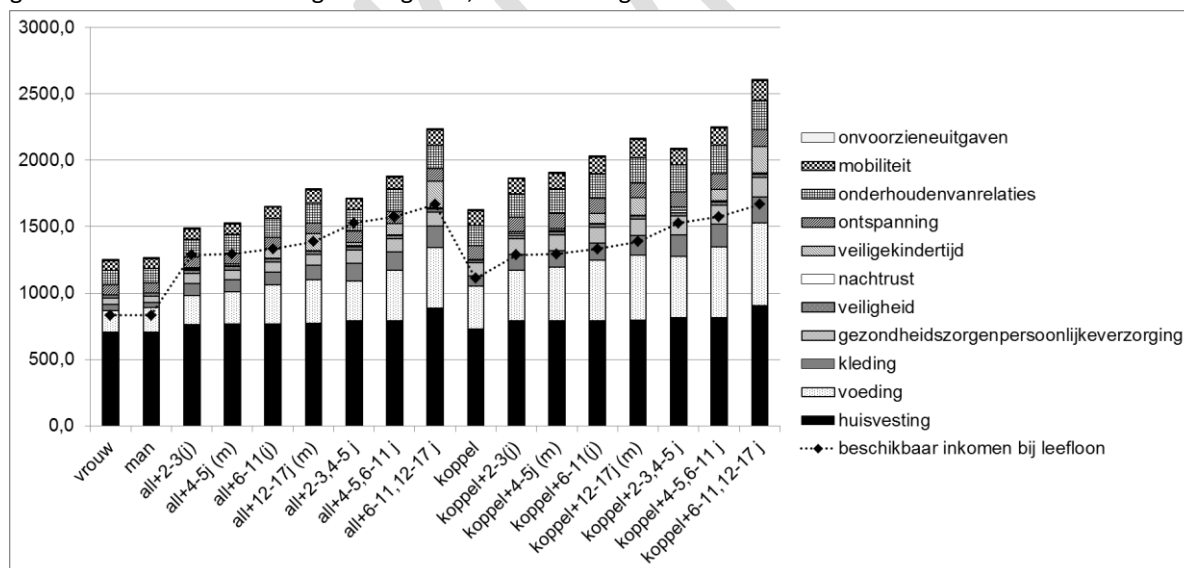
diensten. Voor de domeinen waarvoor wetenschappelijke kennis of formele normen grotendeels ontbreken werd een beroep gedaan op burgers met een verschillende sociaaleconomische achtergrond. In focusgroepen bediscussieerden zij de belangrijkste te realiseren functies met het oog op het bevredigen van de bovengenoemde intermediaire behoeften. Ten slotte zijn ook de aanvaardbaarheid, haalbaarheid en volledigheid van de door experts voorgestelde korven onderwerp van discussie in de focusgroepen.

3.2.2. De adequaatheid van de leeflonen in het licht van een menswaardig leven

Figuur 4 toont de hoogte van de referentiebudgetten voor verschillende gezinstypes (niet werkenden, in goede gezondheid) die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt. We vergelijken deze met de hoogte van de netto beschikbaar inkomen van gezinnen die aangewezen zijn op een leefloon. Voor deze gezinnen zijn de bijstandsuitkeringen onvoldoende hoog om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving. Voor alleenstaanden ligt het leefloon één derde onder de grens van de referentiebudgetten. Concreet heeft een alleenstaande 430 euro per maand te kort. Dit betekent dat zij, na betaling van alle vaste kosten nog 51 euro per maand over heeft om vrij te besteden. Het mag duidelijk zijn voor welke schrijnende keuzes deze personen dagelijks komen te staan. Voor koppels zonder kinderen is de situatie gelijkaardig. Zij realiseren grote tekorten (518 euro per maand wanneer zij leefloongerechtigd zijn). Koppels met kinderen realiseren de grootste tekorten. Voor hen liggen de leefloonbedragen op hetzelfde niveau als deze voor eenoudergezinnen, terwijl er een extra volwassene in het gezin aanwezig is.

Figuur 4.

Referentiebudgetten voor gezinnen met niet werkende gezinsleden vergeleken met de hoogte van het netto gezinsinkomen van leefloongerechtigden*, maandbedragen maart 2016



De tekorten lopen op van 564 euro per maand (27%) voor een koppel met twee jonge kinderen tot 935 euro per maand (36%) voor een koppel met twee oudere kinderen. Omdat de leeftijdstoelagen er onvoldoende in slagen om de extra kosten van het ouder wordende te compenseren (B. Storms & Bogaerts, 2012), lopen de tekorten op naargelang de leeftijd van de kinderen. Dit geldt ook voor eenoudergezinnen, voor wie de situatie iets beter is dan deze voor koppels met kinderen. Hier lopen

te tekorten op van 190 euro (21%) voor eenoudergezinnen met twee jonger kinderen tot 520 euro (25%) voor eenoudergezinnen met twee oudere kinderen.

Deze aanzienlijke tekorten kunnen worden verminderd of weggewerkt indien bijstandsgerechtigde gezinnen erin slagen om de kostprijs van de noodzakelijke goederen en diensten die zijn opgenomen in de referentiebudgetten te verminderen. Dit kan op twee manieren. In eerste instantie zijn er verschillende soorten van kosten compenserende maatregelen vanuit de Federale en Vlaamse overheid (bv. stookoliefonds, sociaal abonnement van De Lijn ...) om de noodzakelijke uitgaven voor gezinnen met een laag inkomen te beperken. Om verschillende redenen kunnen echter niet alle lage inkomensgezinnen hiervan gebruik maken. Vooreerst zijn heel wat van deze tegemoetkomingen gebonden aan het gebruik van een bepaald goed of dienst. Zo kunnen gezinnen die hun woning verwarmen met houtkachels geen beroep doen op een toelage vanuit het stookoliefonds. Ten tweede zijn er, naast deze inkomensgrenzen, ook nog vaak andere voorwaarden gekoppeld aan het verkrijgen van sociale voordelen, bijvoorbeeld de kortingsbonnen voor de aankoop van een wasmachine of koelkast gelden enkel bij aankoop van nieuwe, energiezuinige toestellen of een Vlaamse huurpremie kan enkel voor huurders op de private huisvestingsmarkt die een begrensde huurprijs betalen. Tot slot worden de meeste van deze sociale voordelen niet automatisch toegekend, waardoor ondergebruik veelvuldig voorkomt (Eeman & Van Regenmortel, 2013).

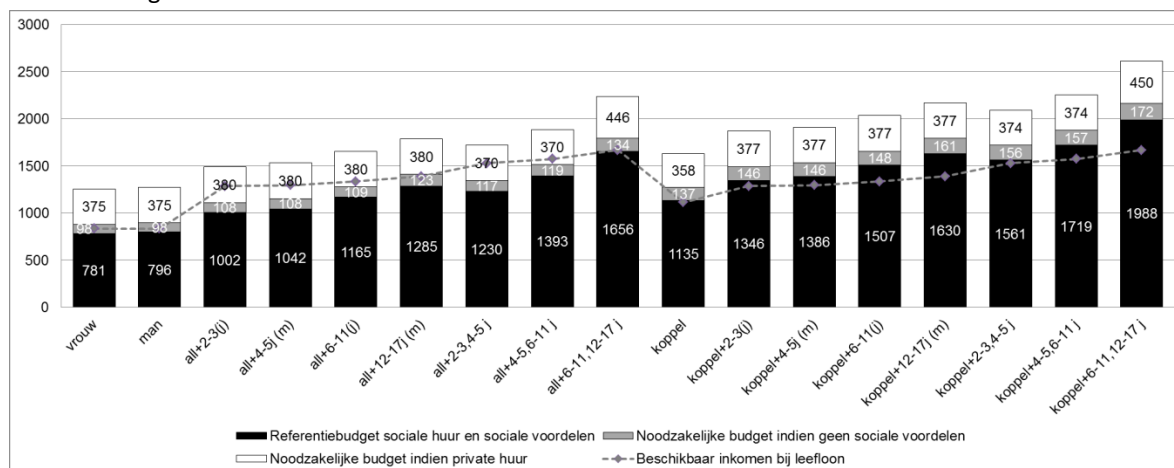
Om de impact van deze maatregelen op de noodzakelijke uitgaven voor gezinnen in te schatten hebben we referentiebudgetten berekend voor gezinnen die gebruik maken van al hun mogelijke bovenlokale sociale rechten en zo de mindere uitgaven geschat bij volledige uitputting van deze rechten⁷. Deze lopen op van 77 euro voor alleenstaande ouderen tot 181 euro per maand voor koppels met twee opgroeiende kinderen (zie Figuur 5). Hoewel de inkomensstekorten voor bijstandsgerechtigden dankzij deze tegemoetkomingen met één vijfde tot één derde verminderen, maken ze de tekorten niet volledig ongedaan.

Een tweede manier waarop bijstandsgerechtigden hun maandelijkse noodzakelijke uitgaven aanzienlijk kunnen verminderen is door een daling van hun noodzakelijke kosten voor huisvesting. Dit is mogelijk wanneer zij voor hun woonbehoeften terecht kunnen op de sociale huisvestingsmarkt. Omdat de huurprijzen daar worden berekend op basis van het gezinsinkomen, betalen bijstandsgerechtigden er een aanzienlijk lagere huurprijs. Jammer genoeg is het aanbod aan sociale huurwoningen in Vlaanderen zeer beperkt (6% van het totale woningaanbod, met meer dan 120.000 kandidaat huurders op de wachtlijsten), waardoor vele bijstandsgerechtigden niet de mogelijkheid hebben om een sociale woning te huren. Het gecombineerd effect van de lagere huisvestingskosten en de volledige uitputting van de sociale voordelen leidt ertoe dat de leeflonen volstaan voor alleenstaanden en eenoudergezinnen en dat ook de inkomensgarantie voor ouderen voldoende hoog is (zie Figuur 5), tenminste indien deze gezinnen geen bijzondere (medische, zorg- of andere) behoeften hebben waarvoor extra uitgaven noodzakelijk zijn.

⁷ Volgende tegemoetkomingen worden in rekening genomen: stookoliefondstoelage, maximumprijs elektriciteit, de sociale correctie Vlaamse energieheffing, korting bon voor energiezuinige apparaten, vrijstelling/compensatie van de saneringsbijdragen, verhoogde tegemoetkoming, de Lijn-korting, sociaal telefoon- en internettarief, vrijstelling/korting provinciebelasting

Figuur 5.

Referentiebudgetten voor gezinnen met niet werkende gezinsleden: het effect van kosten compenserende maatregelen en het huren van een sociale woning op de doeltreffendheid van de bijstandsuitkeringen, maandbedragen maart 2016



3.2.3 De voor- en nadelen van referentiebudgetten

De referentiebudgetten kunnen een geschikt instrument zijn om de doeltreffendheid van het beleid op het vlak van minimuminkomensbescherming te beoordelen. Gebaseerd op een theoretisch kader over maatschappelijke participatie hebben ze niet alleen een duidelijke normatieve interpretatie, ze zijn ook gevoelig voor beleidsinterventies en laten flexibele aanpassingen toe bij gewijzigde individuele of maatschappelijke situaties. Aldus kunnen ze van groot nut zijn voor OCMW's in het kader van de gelijkwaardige behartiging van individuele, vaak zeer verschillende dossiers.

Tegelijkertijd zijn er ook risico's verbonden aan het gebruik van referentiebudgetten. Ten eerste kunnen ze nooit een exacte inkomensgrens weergeven. De geprijsde goederen en diensten die in de korven zijn opgenomen zijn steeds illustratief. Een andere keuze is soms mogelijk en resulteert dan in een lichte wijziging van de kostprijs. Daarom is maximale transparantie bij het opstellen van referentiebudgetten belangrijk. Dit laat toe dat anderen kunnen controleren of de gemaakte keuzes relevant en aanvaardbaar zijn. Zo kunnen referentiebudgetten voorwerp worden van maatschappelijk debat en op den duur een brede maatschappelijke consensus vertegenwoordigen van wat minimaal vereist is, zonder ooit een absoluut grensbedrag naar voren te willen schuiven. Daarbij aansluitend: referentiebudgetten weerspiegelen een ondergrens voor wat gezinnen die in relatief gunstige omstandigheden leven, nodig hebben. Voor een adequaat gebruik in het kader van beleidsevaluatie of individuele hulpverlening, moet men steeds nagaan of de veronderstelde, achterliggende individuele behoeften en competenties van burgers gerealiseerd zijn. Tevens moet men nagaan in welke mate de opgenomen publieke goederen en diensten voldoende toegankelijk zijn voor de meest kwetsbare burgers. Een derde gevaar is dat hulpverleners en beleidsverantwoordelijken de budgetten, als gevolg van hun gedetailleerde uitwerking, interpreteren als een nastrevenswaardig consumptiepatroon, dat aangeeft hoe mensen hun geld moeten besteden. Dit staat haaks op de doelstelling, namelijk een referentiekader bieden voor het vaststellen van een minimum inkomen dat mensen in staat kan stellen om menswaardig te leven. Hierbij vormt de keuze van hoe gerechtigden het budget besteden, juist een essentieel onderdeel van een menswaardig leven. Ten slotte vergt het een grote inspanning om - intertemporeel en internationaal - vergelijkbare referentiebudgetten op te stellen.

4. Het gebruik van referentiebudgetten in de praktijk van het OCMW: REMI

Referentiebudgetten werden in ons land ontwikkeld op vraag van OCMW's als benchmark voor het beoordelen van leefsituaties in functie van de menselijke waardigheid (Storms & Van den Bosch, 2009). Ze werden ontwikkeld voor verschillende typegezinnen in verschillende socio-economische leefsituaties. Doch de praktijk van het maatschappelijk werk in een OCMW kenmerkt zich door een veel grotere variatie in individuele leefsituaties. Daarom ontwikkelden we in nauw overleg met een gebruikersgroep een instrument dat maatschappelijk werkers toelaat om een voorstel te formuleren van een richtbudget dat een menswaardig leven kan garanderen voor iedere leefsituatie. Dat instrument is de webapplicatie REMI (REferentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen). REMI vergelijkt dit richtbudget met het totale netto gezinsinkomen. Het saldo van beide bedragen geeft aan in welke mate het gezin voldoende financiële mogelijkheden heeft om menswaardig te leven.

In REMI worden de producten en diensten uit bovenvermelde budgetkorven gehergroepeerd in drie bestedingscategorieën: vaste uitgaven, leefgeld en reserveringsuitgaven. De vaste kosten betreffen noodzakelijke uitgaven voor onder meer huur, energie of verplichte verzekeringen. Omdat de huisvestingskosten sterke individuele en regionale verschillen vertonen, bepaalt REMI de hoogte van deze kosten niet op basis van de bedragen zoals deze werden berekend in het referentiebudgettenonderzoek, maar wel op basis van de reële kosten van het gezin. De andere reële vaste kosten kunnen facultatief worden ingevoerd. Indien niets wordt ingevoerd, rekent REMI met de bedragen uit de referentiebudgetten. Het noodzakelijke leefgeld bevat de uitgaven voor onder meer voeding, kleding, ontspanning of het onderhoud van de woning. De hoogte van het noodzakelijke leefgeld wordt bepaald aan de hand van de referentiebudgetten, maar het programma laat toe om dit, indien nodig aan te passen aan een voor de cliënt noodzakelijk streefbedrag. Daarnaast kan men ook de reële uitgaven voor kinderopvang en medische kosten invoeren. De reserveringsuitgaven worden ten slotte berekend op basis de maandelijkse afschrijfkosten voor duurzame consumptiegoederen. Het gaat hierbij om het budget dat maandelijks moet worden gespaard om bijvoorbeeld de ijskast, het bed, de fiets of de pc te kunnen vervangen. Indien nodig kunnen ook nog extra noodzakelijke kosten (bv. voor een auto of het terugbetalen van schulden) worden toegevoegd. Aldus berekent REMI een referentiebudget op maat van ieder gezin dat de minimaal noodzakelijke kosten bevat om adequaat aan de samenleving te kunnen participeren. Indien maatschappelijk werkers deze oefening samen met hun cliënten maken en met hen de noodzakelijke kosten en inkomsten invoeren, kan REMI ook als educatief instrument fungeren in het kader van budget- of schuldhulpverlening waarin de autonomie van cliënten zoveel als mogelijk centraal staat.

De gedetailleerde output van REMI geeft voldoende autonomie aan de OCMW's om een eigen invulling te geven aan de wijze waarop zij, binnen de eigen lokale context, de voorwaarden creëren voor het garanderen van een menswaardig bestaan. Een eerste mogelijkheid om de inkomenssituatie van gezinnen te verbeteren is gericht te zoeken naar mogelijkheden om het besteedbare gezinsinkomen structureel te verhogen, bijvoorbeeld door het uitputten van rechten of via een succesvolle toeleiding naar tewerkstelling. Een andere manier om structureel de leefsituatie van lage inkomensgezinnen te verbeteren is het verlagen van de kostprijs van noodzakelijke uitgaven, zoals het doorverwijzen naar een sociale woning of via energiebesparende maatregelen. Ook lokale maatregelen zoals verminderingen op gemeentelijke retributies, of reductietarieven bij deelname aan culturele en vrijetijdsactiviteiten vallen hieronder. Als output geeft REMI een budgetoverzicht

van alle noodzakelijke vaste kosten, variabele kosten en reserveringsuitgaven. De som van deze drie is dan de richtnorm waaraan de hoogte van het gezinsinkomen wordt getoetst.

Het gebruik van REMI in het sociaal onderzoek van maatschappelijk werkers heeft een aantal voordelen. Vooreerst reikt het instrument een theoretisch kader en uniforme criteria aan om - op maat van elke cliënt - de hoogte van een menswaardig inkomen te berekenen. Dit is een belangrijke stap naar een meer gelijke en rechtvaardige steunverlening door OCMW's. Ten tweede geeft REMI cliënten, maatschappelijk werkers en raadsleden, een volledig en gestructureerd overzicht van de financiële situatie van de cliënten. REMI kan met andere woorden niet alleen worden gebruikt om referentiebedragen aan te reiken, maar kan ook een leidraad zijn voor de hulpverlener om op gestructureerde wijze informatie te verzamelen en een dossier aan te leggen over de financiële situatie van een cliënt. Het gebruik van REMI kan met andere woorden de kwaliteit van het sociaal onderzoek verhogen (Schuermans, 2012). Ten slotte levert de output van REMI voor OCMW-raadsleden een beknopt en eenvormig overzicht van de actuele inkomsten en noodzakelijke uitgaven van cliënten. Raadsleden in OCMW's die al gebruik maken van REMI geven aan dat deze output hen toelaat om meer gefundeerde beslissingen te nemen die daadwerkelijk een verschil kunnen maken voor hulpzoekende cliënten (Storms et al., 2013; Van Moerkerke, 2016). De output van REMI kan ook een leidraad vormen in de begeleiding van cliënten naar een grote financiële zelfredzaamheid. Uit onderzoek blijkt dat, vooral in begeleiding van cliënten met schulden, maatschappelijk werkers vaak werken met budgetoverzichten, maar dat men zelden referentiebedragen gebruikt (Op de Beeck, Brodala, & Storms, 2011). REMI kan dan ook een zinvolle bijdrage leveren aan de praktijk van budgethulpverlening door maatschappelijk werkers.

Er zijn echter ook aandachtspunten bij het gebruik van referentiebudgetten en REMI in de praktijk van OCMW's. Ten eerste zet het gebruik van REMI binnen de financiële dienstverlening door een OCMW zowel raadsleden als maatschappelijk werkers aan tot denken over de wijze waarop het begrip menselijke waardigheid kan worden geoperationaliseerd en geëxpliciteerd. Heel wat beslissingen die zij voordien ad hoc namen of praktijken die sinds lange tijd impliciet het handelen van maatschappelijk werkers en raadsleden stuurden, dienen nu te worden geëxpliciteerd om ze eenvormig te kunnen toepassen in gelijkaardige cliëntsituaties. Ten tweede zal het toekennen van aanvullende financiële steun op het niveau van de referentiebudgetten ademruimte en mogelijkheden geven aan cliënten om hun leven op orde te krijgen⁸. Niet alle cliënten beschikken over de nodige competenties en/of het inschattingsvermogen om op een oordeelkundige wijze hun gezinsbudget te beheren. In het kader van integrale hulpverlening dient het dan ook aanbeveling om, indien nodig, financiële steun te koppelen aan bijkomende interventies die cliënten versterken op het vlak van het autonoom en doeltreffend budgetbeheer.

4.2. Implicaties voor de OCMW's

Het inzetten van een instrument dat beschikbare inkomsten en noodzakelijke uitgaven vergelijkt op maat van iedere cliënt betekent niet dat het sociaal onderzoek wordt herleid tot een rekensom, of dat maatschappelijk werkers bankbedienden worden. Zoals we hierboven al aangaven, behoort het

⁸ Recent onderzoek toont in dat kader aan dat het mensen veel energie kost om het eigen leven in handen te blijven nemen als ze lange tijd moeten rondkomen met een te laag inkomen. Omdat iedereen, arm of rijk, maar beschikt over een beperkte energiebron, dienen beleidsvoerders ervoor te zorgen dat mensen die niet steeds moeten uitputten en zo falen in hun zelfregulatie. Muraven & Baumeister (2000) spreken in dit geval van 'ego depletion'. In ditzelfde kader toonden Mullainathan & Shafir (2013) aan dat schaarste aan geld alleen nog maar meer schaarste creëert en dat het meest efficiënte armoedebeleid er een is dat inkomstekorten voorkomt.

tot de deskundigheid van de maatschappelijk werker en tot de autonomie van ieder OCMW om samen met cliënten te zoeken naar welke (combinatie van) steun haalbaar is en het best gepast is om een kwetsbare situatie om te keren: financiële steun (onder de vorm van een maandelijks bedrag aan aanvullende steun), materiële steun (bv. voedingscheques of een hoeveelheid stookolie) of immateriële steun (bv. arbeidstrajectbegeleiding, budgethulpverlening, begeleiding naar goedkopere huisvesting)?

Ten tweede vereist het optimaal aanwenden van REMI een grondig sociaal onderzoek dat verder gaat dan het verzamelen van inkomsten en noodzakelijke uitgavenposten. Om een effectief hulpverleningstraject te kunnen koppelen aan de steunvraag van kwetsbare gezinnen is het immers belangrijk om te zoeken naar mogelijkheden om de zelfredzaamheid te verhogen via integrale, individuele en structurele ondersteuning die, naast financiële steun, ook inzet op het verhogen van het cultureel (competenties) en het sociaal kapitaal (sociaal netwerk) van hulpbehoevende burgers.

Het toekennen van aanvullende steun tot op het niveau van de referentiebudgetten zal extra financiële middelen vergen van de meeste OCMW's. De financiële implicaties zijn afhankelijk van het aantal behoeftige gezinnen in de gemeente en hun socio-demografisch profiel, de mate waarin het OCMW deze gezinnen bereikt, de hoeveelheid aanvullende financiële steun die het OCMW al toekent, de aanwezigheid van betaalbare huurwoningen op het grondgebied van de gemeente en de mate waarin het OCMW bereid is om in sommige gevallen de schulden van cliënten mee in aanmerking te nemen als noodzakelijke uitgaven. Daarnaast kloppen ook veel niet-leefloongerechtigde gezinnen aan bij het OCMW voor aanvullende financiële steun. Een eerste evaluatie op basis van de administratieve gegevens verzameld via REMI (Cornelis, 2016) leert dat meer dan de helft van de cliënten waarvoor een inkomensonderzoek gebeurt in functie van aanvullende financiële steun een sociale zekerheidsuitkering of een beperkt arbeidsinkomen heeft. Heel wat van deze gezinnen heeft te kampen met een schuldenlast (Cornelis, 2016; Storms et al., 2013).

5. Samenvatting en conclusies

In de evolutie van de bijstandsuitkeringen in België onderscheiden we drie grote periodes. De periode vanaf de invoering van het bestaansminimum in 1974 tot eind jaren 1980 was gekenmerkt door een sterke inhaalbeweging van de bijstandsuitkeringen, die sinds hun invoering in 1975 ver beneden de grens van het socio-vitaal minimum lagen (Zamora, 2015). De kloof met de minimumuitkeringen in de andere takken van de sociale zekerheid werd in deze periode gedicht, tot op een niveau dat net iets onder de minima voor werklozen ligt. Ook de afstand tussen het leefloon en het minimumloon verkleinde in deze periode aanzienlijk. In de jaren 1990 bleven de bijstandsuitkeringen, net zoals de andere minimumuitkeringen van de sociale zekerheid en de minimumlonen relatief constant in koopkrachttermen. Dit betekende een heuse erosie van de sociale minima, vermits het mediaan gezinsinkomen en de lonen aan een gestaag ritme verder groeiden. Sinds de jaren 2000 halen de bijstandsuitkeringen weer een gelijkaardig groeitempo als de armoedelijk, deels als gevolg van een groeivertraging van het mediane inkomen, deels als gevolg van enkele eenmalige verhogingen van de leeflonen. In vergelijking met de minimumuitkeringen voor gepensioneerden en arbeidsongeschikten, blijft de recente groei van de leeflonen echter gering.

We kunnen geen geldige uitspraken doen over de link tussen deze evolutie en de doeltreffendheid van de bijstandsuitkeringen met het oog op het garanderen van een menswaardig inkomen. We

beschikken immers niet over indicatoren die de hoogte van een adequaat minimuminkomen weergeven in een langetermijnperspectief. Twee maatstaven die gebruikt worden voor het beoordelen van inkomenssituaties in functie van de menselijke waardigheid zijn de armoederisicograad en de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie.

Beide maatstaven geven aan dat de bijstandsuitkeringen vandaag onvoldoende hoog zijn om adequate participatie van burgers mogelijk te maken. Zeker voor gezinnen die met betrekking tot hun woonbehoeften aangewezen zijn op de private huisvestingsmarkt schieten de bijstandsuitkeringen sterk tekort. De tekorten zijn volgens beide armoedemaatstaven vooral groot voor koppels (met en zonder kinderlast). Volgens de referentiebudgetten moeten aan deze twee groepen ook de alleenstaanden worden toegevoegd. Ook zij slagen er niet in om, zonder energieverblindende en op lange termijn vaak nefaste overlevingsstrategieën, hun noodzakelijke uitgaven te bekostigen (Van Thielen & Storms, 2013).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat vele OCMW's in het kader van het recht op maatschappelijk dienstverlening aanvullende financiële steun toekennen om "eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (art.1 OCMW-wet). Daarnaast creëerden de Vlaamse en Federale overheid de laatste jaren kosten compenserende maatregelen om de noodzakelijke uitgaven voor gezinnen met een laag inkomen te beperken. Hoewel al deze tegemoetkomingen een essentiële bijdrage leveren aan het verminderen van het armoederisico van bijstandsgerechtigde gezinnen, creëren ze ook een aantal gevaren. Het grootste gevaar aan de kosten compenserende tegemoetkomingen is het veelvuldige ondergebruik omdat de meeste voordelen niet automatisch worden toegekend. Het nadeel van aanvullende financiële steun door lokale overheden is dan weer de ongelijke behandeling van hulpbehoevende burgers omdat de definiëring van wat een menswaardig inkomen inhoudt en de middelen die hiertoe worden ingezet, grotendeels afhankelijk is van de lokale bestuurskracht.

De Rynck en Vandenbroucke, Luigjes en Lievens pleiten verder in dit boek voor de mogelijkheid voor OCMW's om de resultaten van hun beleid voortdurend te evalueren en samen na te denken over hoe en in welke mate ze hun dienstverlening kunnen versterken. REMI, de online tool met referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen, lijkt een instrument te zijn dat een aansturing en meer stroomlijning van de OCMW's nastreeft. Het grote voordeel voor OCMW's is dat de tool een gemeenschappelijk referentiekader aanbiedt waaraan zij individuele leefsituaties kunnen toetsen. Een gevaar aan het werken met een tool is dat maatschappelijk werkers de referentiebudgetten uit REMI als standaardnorm gaan hanteren, zonder deze af te toetsen aan de individuele leefsituatie van iedere cliënt. Om dit gevaar zoveel mogelijk te beperken verplicht het instrument de maatschappelijk werker om voor bepaalde grote uitgavenposten die aanzienlijk kunnen variëren tussen gezinnen en regio's de reële kosten van cliënten in te voeren.

In de praktijk blijken lokale overheden REMI te beoordelen als een adequaat diagnose-instrument om de behoefte van gezinnen te onderzoeken. Vele OCMW's geven echter aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken om alle behoeftige gezinnen de nodige steun te kunnen verlenen. De leeflonen, de minimale sociale zekerheidsuitkeringen en de minimumlonen volstaan in vele gevallen niet om alle uitgaven te bekostigen die noodzakelijk zijn in functie van een menswaardig leven. Om alle burgers een gelijke toegang te garanderen tot een menswaardig inkomen zijn dan ook belangrijke bovenlokale maatregelen noodzakelijk. We denken hierbij aan het optrekken van alle minimuminkomens, het verlagen van de kostprijs van noodzakelijke goederen en

diensten en het garanderen van de toegang van kwetsbare burgers tot noodzakelijke goederen en diensten, waaronder bijvoorbeeld het onderwijs of de arbeidsmarkt. Pas dan kunnen de OCMW's hun opdracht van laatste vangnet ten volle realiseren en "volgens de meest aangepaste methoden van het maatschappelijk werk" (OCMW-wet, 1976, art. 59), op maat van ieder gezin, gelijke voorwaarden creëren voor de realisatie van een menswaardig bestaan.

6. Bibliografie

- Arrest nr. 66.508 van 3 juni 1997, A 47.2255/X-682 C.F.R. (1997).
- Arrest nr. 197.445 van 28 oktober 2009, A 197.445/XIV-32.430 C.F.R. (2009).
- Beyns, K., Bruyndonckx, S., Schildermans, E., Van Beurden, V., Van Braeckel, F., & Van Deun, E. (2008). *Menswaardig leven. Een onderzoek binnen de Kempense OCMW's.*, Katholieke Hogeschool Kempen, Geel.
- Bouckaert, S. (2007). *Documentloze vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985.* Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Bradshaw, J. (1993). *Budget standards for the United Kingdom.* Aldershot: Avebury.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D., & Schuerman, N. (2015). Armoede, de druk op de sociale minima en de dualisering in de samenleving. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2015* (pp. 215-238). Gent: Academia Press.
- Chan, J., To, H.-P., & Chan, E. (2006). Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research. *Social indicators research*, 75(2), 273-302.
- Cornelis, I. (2016). *Wie doet een beroep op aanvullende financiële steun van het OCMW? Eerste analyses op basis van administratieve data REMI. Intern rapport.*
- Cuypers, D., Buelens, J., Callens, I., & al., e. (2004). *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2002: verslag op aanvraag van de Minister van Sociale Integratie.*
- Dehaes, V., Pauwels, K., Lambrechts, E., & Wuyns, M. (2001). De bijstandspopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties. II. De maatschappelijke dienstverlening van financiële aard. Brussel: CBGS.
- Dooms, V. (2014). Artikel 1 van de Organieke wet 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. In D. Cuypers, D. Torfs, & Y. Werbrouck (Eds.), *Sociale bijstand.* Brussel: Larcier.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need.* Houndmills: Macmillan Education Ltd.
- Eeman, L., & Van Regenmortel, T. (2013). Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen. VLAS-Studies 4.
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., & Bogaerts, K. (2012). De hoogte en de adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011. In J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2012* (pp. 215-238). Leuven: Acco.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe. The development of a common methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report.* Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14049&langId=en>
- Hermans, K. (2005). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologisch onderzoek naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's.*, Leuven.

- Lammertijn, F. (1998). 'Le nouveau social': maatschappij op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming. *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 89(11), 819-845.
- Luyten, D. (1993). *OCMW en Armoedezorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Retrieved from Leuven:
- Luyten, D. (2001). *Wie komt er naar het OCMW voor welke financiële steun?* Brussel: VVSG.
- Maes, G. (2003). *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*. Antwerpen: Intersentia.
- Malcorps, A. (2009). *Een eerste aanzet tot onderzoek naar de hulpverlening aan tienermoeders*. (Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad van Master in de Sociologie), UA, Antwerpen.
- Mary Daly Queen's University. (2002). *Access to Social Rights in Europe*. Council of Europe publishing
- McCrudden, C. (2013). *Understanding human dignity*: Oxford University Press.
- Mertens, T., & Storms, B. (2014). *Aanvullende financiële steun door Kempense OCMW's. Update 2013*.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*: Macmillan.
- Notredame, L. (1998), 'Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw', in Jan Vranken, et al. (eds.), *20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: University Press.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard: University Press.
- Op de Beeck, S., Brodala, J., & Storms, B. (2011). Onderzoek naar de werking en de organisatie van erkende instellingen voor schuldbemiddeling met het oog op een mogelijke subsidiëring en stimulering van kwaliteit. Onderzoek in opdracht van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Rimanque, K. (2005). *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*. Antwerpen: Intersentia.
- Saunders, P., Chalmers, J., McHugh, M., Murray, C., Bittman, M., & Bradburry, B. (1998). *Development of indicative budget standards for Australia* (Research Paper No. 74). Retrieved from Sydney:
- Schuermans, G. (2012). Een budgetstandaard verhoogt de kwaliteit van het werk. *TerZake*(1), 38-44.
- Sedmak, C. (2013). Human dignity, Interiority, and poverty. In C. McCrudden (Ed.), *Understanding human dignity* (pp. 559-571). Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1985). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers*, 37(4), 669-676.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being *The quality of Life* (pp. 30-53). New York: Oxford University Press Inc.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2).
- Senaeve, P. (1977), *De Bestrijding van Armoede in België. Analyse van het toekennen van een gewaarborgd inkomen en de hervorming van de COO's*. Leuven: Acco.
- Senaeve, P., & Simoens, D. (2003). *OCMW-dienstverlening en bestaansminimum: praktische handleiding voor een juridisch-correcte de individuele maatschappelijke dienstverlening*. Brugge: Die Keure.
- Storms, Van Thielen, Penne, & Goedemé. (2016). *Hoeveel inkomen is minimaal nodig? Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Brugge.

- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift.* (PhD), UA, Antwerpen.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de tegemoetkomingen voor kinderen ten laste. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54(4), 593-639.
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014). *Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level.* report. Employment, social affairs and social inclusion. European Commission.
- Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P., & Nisen, L. (2013). Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming. In L. Willy, P. Isabelle, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 267-287). Leuven: Acco.
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (Eds.). (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen.* Leuven / Den Haag: Acco.
- Stroobant, M. (1995). De sociale grondrechten naar Belgisch recht: een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij artikel 23 GW. In M. Stroobant (Ed.), *Sociale grondrechten.* Antwerpen: Maklu.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living.* Middlesex: Penguin Books.
- Van Mechelen, N., & Bogaerts, K. (2008). Aanvullende steun in Vlaamse OCMW's. *CSB-Berichten* (juni 2008).
- Van Moerkerke, B. (2016). Wiskunde en poëzie. *Lokaal* (april), 12-13.
- Van Regenmortel, T. (2006). Een krachtgerichte psychologische kijk op personen die in armoede leven. In K. Driessens & T. Van Regenmortel (Eds.), *Bind-kracht in armoede. Boek 1: Leefwereld en hulpverlening.* Leuven: Lannoo Campus.
- Van Thielen, L., & Storms, B. (2013). *Het maximum halen uit het minimum. Overlevingsstrategieën van mensen die moeten rondkomen met een beperkt inkomen.* Retrieved from Geel:
- Vande Lanotte, J., & Haeck, Y. (2001). "Implementing Human Rights in Belgium: Sources, Monism-Dualism, Hierarchy, Direct effect, Third-party applicability and Implementation Mechanisms". In J. Vande Lanotte, J. Sarkin, & Y. Haeck (Eds.), *Resolving the Tension Between Crime and Human Rights. An Evaluation of European and South-African Issues* (pp. 1-66). Antwerp: Maklu.
- Verlinden, R. (2012). De OCMW barometer brengt hulp- en dienstverlening in kaart. *Lokaal*(16 maart 2012), 22-25.
- VVOS (2012). Leeflonen te laag: OCMW's moeten structureel aanvullende steun verlenen. Retrieved from <http://www.vvos.be/nl/nieuws/leeflonen-te-laag-ocmws-moeten-structureel-aanvullende-steun-verlenen>
- World Health Organisation. (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF.* Retrieved from Geneva:
- Zamora, D. (2015). *De l'égalité à la pauvreté. Les reconfigurations de l'assistance et les transformations de l'Etat social Belge (1925-2015).* Brussels: Université Libre de Bruxelles.