



België

Bestaansminimumregelingen: overzicht en beoordeling

Een onderzoek naar nationale
beleidsmaatregelen

Sebastiano Cincinnato en Ides Nicaise
HIVA – K.U.Leuven

April 2009

*Disclaimer: Dit verslag vormt een weerslag van de opvattingen van de auteurs.
Deze opvatting is niet zonder meer gelijk aan die van de Europese Commissie of
de lidstaten. Het rapport is oorspronkelijk opgesteld in het Engels.*



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Inhoudsopgave

Korte samenvatting.....	3
1. Het institutionele ontwerp: het recht op maatschappelijke integratie	5
1.1. Bestuursregelingen: de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn	6
1.2. Toelatingsvoorwaarden	7
1.3. De bedragen van het leefloon.....	9
1.4. Tijdsduur en voorwaardelijkheidsregels	9
1.5. Koppeling met overige sociale voorzieningen.....	12
1.6. Overgang naar werk	13
2. Beoordeling van het recht op maatschappelijke integratie	16
2.1. Reikwijdte en benutting.....	16
2.2. Toereikendheid	20
2.3. Doelmatigheid.....	21
2.4. Stromen tussen werkloosheid en OCMW	24
3. Koppeling tussen het recht op maatschappelijke integratie en de actieve-inclusiestrategie	26
3.1. Maatschappelijke integratie en de werkgelegenheidsprogramma's.....	26
3.2. Toegang tot kwaliteitsdiensten.....	28
Literatuurlijst	30

Korte samenvatting

De Belgische bestaansminimumregelingen zijn in de zin van institutioneel ontwerp op de juiste manier opgezet en verankerd in het verzorgingssysteem. Het „recht op maatschappelijke integratie”, dat sinds 26 mei 2002 bij wet formeel is vastgelegd, heeft de vorige wet inzake het bestaansminimum vervangen. De nieuwe wet omvat alle aspecten van de toelatingsvoorwaarden tot de bestuursregelingen. De zes toelatingsvoorwaarden hebben betrekking op leeftijd, nationaliteit, verblijfplaats, gebrek aan financiële middelen, werkbereidheid en uitoefening van overige sociale rechten. Voor de efficiënte levering staan de gemeentelijke Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn garant. De maatschappelijke integratie-uitkering (ook wel „leefloon” genoemd) is in wezen een restuitkering, maar binnen bepaalde grenzen is combinatie met overige middelen mogelijk.

Bovendien kan het leefloon zelf worden vervangen door of worden aangevuld met overige bijstandsuitkeringen. De steun op weg naar werk (of een andere vorm van maatschappelijke integratie) vormt een ander belangrijk element van het recht op maatschappelijke integratie. In feite wordt in de wet gesteld dat maatschappelijke integratie kan worden bereikt door het bieden van een leefloon of door steun op weg naar werk. De bedragen voor de voorzieningen worden gereguleerd door de wet en het Koninklijk Besluit, en verschillen per type huishouden (d.w.z. alleenstaande, samenwoners of gezin). Er is geen specifieke tijdslimiet, maar het recht op maatschappelijke integratie moet wel ten minste eenmaal per jaar worden geëvalueerd. Tot slot zijn in de wet van 2002 de regels voor de uitvoering vastgelegd. Deze zijn met name strikt voor de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De klant heeft de plicht coöperatief en getrouw te zijn.

In termen van dekking is het recht op maatschappelijke integratie bijna universeel. Er bestaat één belangrijke risicogroep, namelijk die van migranten zonder papieren. Zij kunnen slechts hun recht doen gelden op dringende medische hulp en onderwijs voor de kinderen. Desalniettemin is de ‘quasi-universele dekking’ een theoretisch concept. Uit onderzoek op basis van de gegevens van de jaren negentig blijkt dat een niet onaanzienlijk percentage van potentieel gerechtigden de facto geen uitkering trekt. Omdat recente studies ontbreken, kunnen wij de huidige situatie niet beoordelen. Daarnaast komt het inkomen op basis van het leefloon niet boven de armoededrempel uit. Aanverwante voorzieningen en ondersteuning in natura kunnen worden aangewend om deze kloof te dichten. Er bestaan echter belangrijke barrières waardoor het kan gebeuren dat de klant toch niet volledig al zijn rechten geniet.

Ten slotte bieden het recht op maatschappelijke integratie in het algemeen en het leefloon in het bijzonder een goede prikkel om weer te gaan werken. De kracht van deze prikkel hangt echter af van het soort huishouden en de werkgelegenheid. Over het algemeen worden parttime dienstverbanden minder effectief aangemoedigd dan fulltime dienstverbanden, met name voor eenverdieners. In het geval van een volledig dienstverband bevinden alleenstaande ouders en eenverdieners met kinderen zich in een minder gunstige situatie.

Op het vlak van werkgelegenheid en training bieden de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn de klant werkgelegenheidsprogramma's – d.w.z. artikel 60, lid 7, artikel 61, ACTIVA, SINE-contracten, overgangswerkgelegenheidsprogramma's en de „invoeginterim”. De doelmatigheid van deze programma's verschilt per doelstelling. Met name programma's die gericht zijn op het herstel van de sociale zekerheidsrechten zijn minder succesvol in het duurzaam integreren van MI-ontvangers op de arbeidsmarkt dan echte programma's voor werkgelegenheidsactivering.

De toegang tot kwaliteitsdiensten wordt in beginsel geboden door het recht op bijstand. Dit recht omvat een breed scala aan diensten, variërend van aanvullende financiële ondersteuning tot medische zorg en huisvestingsfaciliteiten. Het is moeilijk om het effect van deze diensten te berekenen.

1. Het institutionele ontwerp: het recht op maatschappelijke integratie

De Belgische bestaansminimumregelingen maken deel uit van een breder institutioneel ontwerp, dat het „recht op maatschappelijke integratie” wordt genoemd. Dit recht is aan de hand van de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het bijbehorende Koninklijk Besluit formeel vastgelegd. Dit recht dient in ruime zin te worden verstaan, namelijk dat het niet primair en uitsluitend bedoeld is om elke persoon een financiële minimumuitkering, ofwel leefloon, te bieden. Het recht op maatschappelijke integratie dient te worden gezien als een dynamisch recht. De angst bestaat dat wanneer mensen enkel en alleen een leefloon krijgen, ze worden weggedrukt in machteloze berusting. Daarentegen zou iedereen de kans moeten krijgen om zijn of haar plaats binnen de samenleving te vinden en op solidaire wijze aan de ontwikkeling daarvan bij te dragen, en zou iedereen het recht op persoonlijke emancipatie moeten hebben (De Kamer, 2002, blz. 4). Het recht op maatschappelijke integratie wordt in die zin niet alleen gezien als een individueel recht, maar ook als een doel. Om dit doel te kunnen bereiken voorziet de wet in drie belangrijke instrumenten: het leefloon (1) en/of een dienstverband (2). Beide kunnen worden ingebed in een individueel project voor maatschappelijk integratie (3). In het onderstaande zullen wij deze drie instrumenten nader tegen het licht houden.

Het zou echter verkeerd zijn om te denken dat er voorafgaande aan de Wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie geen formeel institutioneel ontwerp bestond voor de Belgische bestaansminimumregelingen. De wetten uit de jaren zeventig voorzagen reeds in het recht op een bepaald bestaansniveau¹. De paradigmatische overgang naar een benadering voor bestaansminimumregelingen die uitgaat van ontplooiing en activering, manifesteerde zich echter pas halverwege de jaren negentig. Artikel 23 van de Belgische grondwet, dat sinds 1994 van kracht is, bepaalt dat eenieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Menselijke waardigheid betreft onder meer de toegang tot economische en maatschappelijke rechten, het recht op bijstand en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Het grootste pluspunt van de wet van 2002 is de formalisering van deze verschuiving richting ontplooiing. Bovendien biedt het een eerste – in de zin dat de wet nog altijd juist moet worden geïnterpreteerd – overzicht van aspecten zoals toelatingsvoorwaarden, koppelingen met sociale voorzieningen, de overgang naar een dienstverband, de hoeveelheid voorzieningen, de tijdsduur, de voorwaardelijkheidsregels en de bestuursregelingen. Wij zullen deze aspecten hieronder nader toelichten.

Om een goed beeld te geven van de bestaansminimumregelingen in België moeten wij een formeel onderscheid maken tussen het „recht op maatschappelijke integratie” en het „recht op bijstand”. Uiteraard zijn beide rechten onderling verbonden, maar toch kunnen ze in zekere zin worden beschouwd als afzonderlijke regelingen. Het recht op maatschappelijke integratie manifesteert zich met name als steun op weg naar werk en/of het bieden van een leefloon. De benadering ten opzichte van minimuminkomen en armoede is structureler van aard. Met andere woorden, het recht op maatschappelijke integratie is een recht dat effectief in de rechtbank kan worden gevorderd. Het recht op bijstand omvat diverse vormen van ondersteuning van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn²:

- voor huishoudens die het recht op maatschappelijke integratie (het leefloon) genieten kan dit ook *aanvullende* financiële steun omvatten;

¹ Met name de Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en (in mindere mate) de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

² Een OCMW (Frans: CPAS) is een orgaan dat verantwoordelijk is voor het uitvoeren en aanbieden van de beleidsmaatregelen inzake maatschappelijke integratie en sociale zekerheid – zie paragraaf 1.1.

- eenieder die in aanmerking komt voor „maatschappelijke integratie” heeft nog altijd recht op bijstand. Dit kan financiële steun betreffen die vergelijkbaar is met het leefloon, of hulp in natura, zoals dringende medische hulp (voor immigranten zonder papieren), financiële steun voor medische en huisvestingskosten, extra kinderbijslag etc.

Omdat het wettelijk kader voor deze steun beperkt is, hebben de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn een grotere verantwoordelijkheid ten aanzien van het verlenen van steun en hebben zij meer discretionaire bevoegdheden bij het bieden van bijstand. Anders gezegd, het recht op bijstand bestaat uit een breed scala aan instrumenten om de armoede en de maatschappelijke uitsluiting te verlichten, maar de procedures om deze instrumenten uit te voeren zijn niet expliciet uitgewerkt, tenminste niet op nationaal en regionaal niveau. Hierdoor worden wettelijke claims bemoeilijkt. Bovendien staat de steunverlening apart van het verlenen van maatschappelijke integratie, alhoewel de eerste de laatste kan aanvullen.

Wij zullen ons systematisch overzicht van de bestaansminimumregelingen beperken tot het recht op maatschappelijke integratie. Het andere type, dat van de bijstand, verschilt te zeer per gemeente (Van Mechelen en Bogaerts, 2008). Een systematische beoordeling daarvan zou ons daarom te ver bij de doelstelling van dit rapport wegvoeren.

1.1. Bestuursregelingen: de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn

Ten aanzien van de bestaansminimumregelingen (maatschappelijke integratie dan wel bijstand) kunnen twee beleidsniveaus worden onderscheiden. De belangrijkste beslissingen worden op federaal niveau genomen. Het federale Parlement is verantwoordelijk voor het wettelijk kader. Vanaf het moment dat wet van 2002 is aangenomen, is de bijdrage van het Parlement nog maar zeer beperkt geweest, terwijl de meeste beslissingen zijn genomen door de overheid. De minister van Maatschappelijke integratie – ondersteund door de Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid – is de primaire verantwoordelijke die optreedt namens de federale regering. Veel aanpassingen in de bestaansminimumregelingen vloeien voort uit overheidsinterventies (zoals Koninklijke Besluiten, memo's)³. In mindere mate is er ook een derde in het spel, namelijk de arbeidstribunalen. Hun bevoegdheid is weliswaar niet doorslaggevend, maar met de tijd zijn er wel tal van precedentes geschapen in zaken met betrekking tot bestaansminimumregelingen. Deze jurisprudentie is leidend voor de interpretatie van het wettelijk kader (bijvoorbeeld ten aanzien van de toelatingsvoorwaarden, de voorwaardelijkheidsregel – zie hieronder).

Het tweede politieke niveau is het belangrijkste: het gemeenteniveau. In feite zijn de gemeentelijke Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's)⁴ bevoegd met de daadwerkelijke levering van bestaansminimumregelingen, maatschappelijke integratie en bijstand. Als gevolg van het bestaan van een uniform wettelijk kader hebben de OCMW's weinig discretionaire bevoegdheid op het vlak van maatschappelijke integratie (d.w.z. het leefloon en/of werkgelegenheid). Op het vlak van de bijstand loopt de praktijk daarentegen zeer uiteen. Als zodanig hoeft dat niet verkeerd te zijn. Als gevolg van hun discretionaire bevoegdheid kunnen de OCMW's op verschillende wijze optreden al naargelang de specifieke sociale omstandigheden en behoeften (die van gemeente tot gemeente en van persoon tot persoon kunnen verschillen). De afwezigheid van standaardregelgeving op het vlak van bijstand kan echter ook contraproductief werken, aangezien het kan resulteren in ongelijke behandeling van

³ Voor een overzicht van deze interventies en nadere informatie over bestaansminimumregelingen in België, zie de website van Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie: <http://www.mi-is.be>. Verder kunt u gedetailleerde informatie vinden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: <http://www.armoedebestrijding.be>.

⁴ België kent in totaal 589 gemeenten.

uitkeringsontvangers en in wettelijke onzekerheid (Van Mechelen en Bogaerts, 2008; Steenssens et al., 2007). Alhoewel de oplossing van dit probleem gecompliceerd is, zou een mogelijke oplossing kunnen zijn om supragemeentelijke sociale zekerheidsstandaarden te ontwikkelen en deze verplicht in te voeren.

Een OCMW is opgezet in vier niveaus. Het eerste niveau bestaat uit het personeel van het centrum, de secretaris (de tussenpersoon tussen bestuur en personeel), de „ontvanger” (die de geldmiddelen ontvangt en de door het bestuur goedgekeurde betalingen verricht), en ten minste één maatschappelijk werker. Het contact tussen aanvragers van een minimumuitkering en het OCMW vindt plaats via de maatschappelijk werkers. Het tweede niveau betreft de Raad voor Maatschappelijk Welzijn (RMW). Deze telt 9 à 15 leden (afhankelijk van de grootte van de gemeente), die zijn gekozen door de gemeenteraad en die bij elke gemeenteraadsverkiezingen weer worden vervangen (elke 6 jaar). De leden van de RMW zijn afkomstig van verschillende politieke fracties (coalitie en oppositie). De RMW is het besluitvormend orgaan van het OCMW (bijvoorbeeld het goed- of afkeuren van aanvragen voor leefloon of het bepalen van sancties voor uitkeringsontvangers). Het derde niveau van het OCMW wordt gevormd door het Vast Bureau, dat belast is met het dagelijks bestuur. Het Vast Bureau bestaat uit twee leden van de RMW. Tot slot kan de RMW Bijzondere comités in het leven roepen. Deze comités hebben speciale bevoegdheden (binnen de grenzen van de wet) ten aanzien van zaken als maatschappelijke diensten, werkgelegenheid, het leefloon en huisvesting.

1.2. Toelatingsvoorwaarden

In artikel 3 van de Wet betreffende de maatschappelijke integratie zijn zes voorwaarden bepaald om recht te hebben op maatschappelijke integratie. De persoon moet:

- zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben;
- meerderjarig of hiermee gelijkgesteld zijn;
- de Belgische nationaliteit bezitten of behoren tot één van de volgende categorieën: burger van de Europese Unie, vreemdeling ingeschreven in het bevolkingsregister, erkend vluchteling, of staatloos persoon;
- niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken;
- werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is; en
- geen rechten meer kunnen laten gelden op overige uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische en een buitenlandse sociale wetgeving.

De eerste voorwaarde met betrekking tot de verblijfplaats wordt met de nodige flexibiliteit geïnterpreteerd. Het recht op maatschappelijke integratie hangt niet zonder meer af van het hebben van een wettelijke verblijfsplaats en gemeentelijke grenzen. In het geval van een dakloze wordt bijvoorbeeld een opvangtehuis door de rechtbank al erkend als feitelijke verblijfplaats, zelfs als de (geregistreerde) verblijfplaats van die dakloze zich in een andere gemeente bevindt dan het opvangtehuis (Simoens et al., 2006). Sterker nog, uit een studie naar jurisprudentie in 2006 blijkt dat de verblijfplaatsvereiste eerder wordt geïnterpreteerd op basis van „affiniteit” dan in geografische zin. Het recht op maatschappelijke integratie geldt enkel voor personen die een sterke relatie met België hebben (Versailles et al., 2008). Deze interpretatie heeft echter de nodige gevolgen voor asielzoekers en illegale immigranten (zie hierna).

Ten aanzien van de tweede voorwaarde dient te worden opgemerkt dat in bijzondere gevallen minderjarigen kunnen worden behandeld als meerderjarigen (18 jaar of ouder). Met name minderjarigen die zelfstandig zijn geworden door een huwelijk, en minderjarigen die zwanger zijn of reeds kinderen hebben, kunnen rekenen op maatschappelijke solidariteit. Niettemin is er een latente spanning tussen

de solidariteit die wordt geboden door het recht op maatschappelijke integratie en die op basis van familieselidariteit (Simoens et al., 2006). Feitelijk wordt prioriteit gegeven aan de familieselidariteit. Als aan de behoeften van minderjarigen kan worden voldaan door de familiebanden te activeren, kunnen zij niet langer hun recht op maatschappelijke integratie laten gelden. Indien echter kan worden aangetoond dat de familiebanden zijn doorbroken, kan het recht op maatschappelijke integratie daadwerkelijk worden ingeroepen.

Voor de leeftijdsgroep tussen 18 en 25 jaar is een speciale behandeling gereserveerd: OCMW's moeten deze jongeren specifieke begeleiding bieden op weg naar sociaal-professionele integratie en een dienstverband (Versailles et al., 2008). Ingevolge artikel 60, lid 7 of artikel 61 de Organieke wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (8 juli 1976) kan een directe arbeidsovereenkomst worden gesloten. Ook kunnen het OCMW en de uitkeringsaanvrager een „individueel project voor maatschappelijke integratie” overeenkomen. Dit contract is bedoeld om de aanvrager op weg te helpen naar sociaal-professionele integratie en een dienstverband door middel van studie of een opleidingstraject, dan wel door het zoeken van een baan.

Het nationaliteitscriterium is op het eerste gezicht vrij ruim. De omschrijving omvat niet alleen ingezetenen van België en de Europese Unie, maar ook overige vreemdelingen en hun gezinsleden. Dit kan worden opgevat als een indicatie dat men meer personen wil integreren (Simoens et al., 2006). In zekere zin is de intentie om *structureel* meer mensen in de Belgische samenleving te integreren, inderdaad aantoonbaar. Daarvoor zijn duidelijk specifieke doelgroepen gedefinieerd. In vergelijking met het wettelijk kader van voor 2002 is de situatie van sommige groepen asielzoekers echter verslechterd. Waar asielzoekers voor 2002 nog een leefloon konden aanvragen, is deze mogelijkheid door de introductie van de voorwaarde van een „sterke relatie met België” uitgehold. Asielzoekers worden echter ook niet aan hun lot overgelaten. Tijdens de asielprocedures worden zij opgevangen in asielzoekerscentra, waar ze van de basisbenodigdheden worden voorzien. Dat neemt niet weg dat het bepaald niet makkelijk is om te integreren in de Belgische samenleving – ofwel een sterke band te creëren – wanneer men een verblijfplaats heeft die afgezonderd is van de rest van de samenleving.

Voor migranten zonder papieren is de situatie echter meer precair. Overeenkomstig het wettelijk kader hebben zij geen recht op maatschappelijke integratie. Integendeel, zij zullen zelf in hun levensonderhoud moeten voorzien. In geval van dringende medische redenen kunnen zij wel hulp krijgen van de OCMW's. Merk op dat de Belgische wet in dit opzicht blijk geeft van een zekere ambiguïteit. Terwijl in artikel 23 van de Belgische grondwet het recht op een menswaardig leven wordt gegarandeerd *voor elk persoon* – dus ook voor asielzoekers – is deze garantie niet terug te vinden in de wet betreffende maatschappelijke integratie, of enige overige wet.

Het is aan de OCMW's om te bepalen of de aanvrager al dan niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt. Bij de berekening wordt rekening gehouden met alle mogelijke middelen waar de aanvrager over beschikt, maar ook met alle mogelijke middelen van personen waarmee de aanvrager samenleeft. Het feit dat zowel persoonlijke (individuele) integratie als menselijke waardigheid belangrijke beginselen vormen voor het recht op maatschappelijke integratie, geeft de OCMW's – en de rechtbanken in het geval van een rechtszaak – een zekere mate van vrijheid bij het bepalen van welke middelen bij de berekening moeten worden betrokken (Simoens et al., 2006). Anders gezegd, de aanvrager wordt aangemerkt als niet-beschikkend over toereikende bestaansmiddelen zodra beide beginselen op basis van alle beschikbare middelen niet langer kunnen worden hooggehouden. Volledige afhankelijkheid van het inkomen van een medebewoner, staat in feite de individuele integratie en ontwikkeling in de weg.

Alhoewel in de meeste wetgevingen inzake het bestaansminimum wereldwijd het criterium van „werkbereidheid” is opgenomen, zou men kunnen zeggen dat sancties voor de niet-naleving daarvan feitelijk het absolute recht op een menswaardig bestaan ondermijnen. Daarnaast hangen de kansen op

de arbeidsmarkt af van de talige, maatschappelijke en beroepsmatige vaardigheden van de persoon in kwestie. In veel gevallen moeten deze vaardigheden worden ontwikkeld om te komen tot effectieve sociaal-professionele integratie. Hoewel het wettelijk kader ruimte biedt voor een strikte interpretatie, moet werkbereidheid niet al te letterlijk worden opgevat (Simoens et al., 2006). Het betekent dat aanvragers niet moeten berusten in hun lot, maar actief moeten streven naar verbetering van hun situatie. Bovendien leidt werkbereidheid niet zonder meer tot een dienstverband. In de praktijk kan deelname aan onderwijs, een opleiding of enkel al enige vorm van „maatschappelijke activering” worden beschouwd als voldoende bewijs van bereidheid. De voorwaarde moet hoe dan ook worden geïnterpreteerd als de bereidheid van de aanvrager zich moeite te getroosten, en gaat niet zozeer om het resultaat.

Tot slot moeten voor de aanvrager alle overige rechten op inkomsten zijn uitgeput. Dit geeft aan dat het recht op maatschappelijke integratie in eerste instantie een laatste redmiddel is. De overige bronnen van inkomsten verwijzen naar zowel een maatschappelijk als een familieniveau: met andere woorden, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, kinderbijslag en oudertoelagen, maar ook alimentatie, overdracht van kindertoelagen (in het geval van alleenstaande jongeren) etc.

1.3. De bedragen van het leefloon

Hoewel het leefloon niet de enige bestaansminimumregeling is, is het de enige structurele financiële uitkering die wordt geboden op basis van het recht op maatschappelijke integratie. In totaal zijn er drie standaardbedragen, die afhangen van het type huishouden⁵:

- | | |
|-------------------------------|------------|
| ▪ Categorie 1: samenwonenden | EUR 474,37 |
| ▪ Categorie 2: alleenstaanden | EUR 711,56 |
| ▪ Categorie 3: gezin | EUR 948,74 |

Elke persoon die samenleeft met een of meer overige personen met wie hij of zij gezamenlijk een huishouden voert, wordt aangemerkt als *samenwonende*. Elke persoon die ten minste één afhankelijke ongetrouwde minderjarige heeft, heeft recht op het *gezinsbedrag*. Indien deze persoon samenwoont met een (wettelijke) partner, betreft dit bedrag zowel de aanvrager als zijn of haar partner. Hierbij zij aangemerkt dat deze bedragen naar beneden moeten worden gecorrigeerd afhankelijk van de middelen die de aanvrager bezit. In het geval van alleenstaanden heeft de berekening alleen betrekking op de persoonlijke middelen. Binnen een gezin kunnen de middelen van alle gezinsleden worden meegerekend. In de praktijk betreft dit de middelen van de aanvrager en diens partner. Samenwonenden krijgen normaal gesproken het gehele bedrag, al kan een OCMW ook de middelen van de overige samenwoners meewegen.

1.4. Tijdsduur en voorwaardelijkheidsregels

De voorwaardelijkheidsregels, sancties en uitsluitingen die verbonden zijn aan het recht op maatschappelijke integratie zijn strikt gereguleerd door de wet. De autonomie van de OCMW's is in dat opzicht beperkt. Dit is om de aanvrager te beschermen tegen willekeur. De wet garandeert zo de gelijke behandeling van alle aanvragers, of althans zij tracht dit te garanderen (Simoens et al., 2006). De voorwaardelijkheidsregels zijn met name strikt voor de OCMW's. De aanvrager heeft voornamelijk de plicht om coöperatief en getrouw te zijn. Slechts een zeer ernstige schending van deze twee beginselen kan leiden tot een sanctie tegen de aanvrager of ontvanger, of tot uitsluiting van de uitkering.

⁵ De hier weergegeven bedragen zijn geïndexeerd op 1 september 2008 (<http://www.mi-is.be>).

De voorwaardelijkheidsregels kunnen worden onderverdeeld in vier fasen. De eerste fase omvat de *plicht om volledige en juiste informatie te verstrekken*. Het OCMW is verplicht de aanvrager schriftelijk te voorzien van alle nodige informatie. Deze informatie betreft de toelatings- en voorwaardelijkheidsregels, het bedrag van de uitkering, de berekeningsmethode, de inspraakmogelijkheden van de aanvrager, en de rechten van de aanvrager bij de onderhandelingen over een arbeidsovereenkomst of een individueel project voor maatschappelijke integratie. Bovendien dient de informatie nauwkeurig, volledig, kosteloos en begrijpelijk verwoord te zijn en te worden verstrekt binnen vijfenveertig dagen na indiening van de aanvraag. Vervolgens heeft het OCMW de plicht om, waar nodig, alle ontbrekende informatie te verzamelen om een juiste beoordeling te maken van de rechten van de aanvrager op maatschappelijke integratie. Tot slot moet over het individuele project voor maatschappelijke integratie worden onderhandeld. Een van bovenaf opgelegd individueel project wordt in de zin van maatschappelijke integratie als niet erg effectief beschouwd. Om de onderhandelingsmogelijkheden te bevorderen kan de aanvrager worden bijgestaan door een derde. Het is van belang te realiseren dat een gebrek aan samenwerking bij de aanvrager in beginsel niet leidt tot een sanctie. Integendeel, het OCMW is verplicht het gat in gegevens zelf te vullen. Op opzettelijk verkeerde informatie van de kant van de aanvrager staat wel een sanctie, bijvoorbeeld het terugstorten van het abusievelijk ontvangen uitkeringsbedrag. Het OCMW dient echter een proactieve houding ten aanzien van de gegevensverzameling in te nemen. Dit zou normaal gesproken de aanvrager ervan moeten weerhouden zijn of haar maatschappelijk werker te misleiden.

Ook aan de *indiening van een aanvraag* zijn voorwaarden verbonden. Over het algemeen kan de aanvraag van een leefloon worden geïnitieerd door zowel de aanvrager als het OCMW. Met name de bevoegdheden van de laatste zijn interessant. Het is bekend dat er maatschappelijke en psychologische barrières zijn, zoals schaamte, die mensen die weliswaar in aanmerking komen, er toch van weerhouden een aanvraag in te dienen (zie bijvoorbeeld Hermans et al., 2004; Steenssens et al., 2007). Er zijn dan ook grassroots-organisaties die pleiten voor automatische toekenning van het recht op maatschappelijke integratie. Via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid zou het mogelijk moeten zijn potentieel in aanmerking komende huishoudens bloot te leggen. Het is echter de vraag of een aanvraag door een derde of een automatische toekenning raadzaam is. Het recht op maatschappelijke integratie vereist naar de geest van de wet ook de actieve deelname van de aanvrager. Daarnaast speelt er tevens een aantal privacyvraagstukken. De keuze tussen de verschillende opvattingen lijkt echter eerder gebaseerd op morele normen dan op „objectieve” argumenten. Feit blijft dat sommige personen wel in aanmerking komen, maar geen beroep doen op hun recht van maatschappelijke integratie, en daarom in armoede moeten leven. Het is met name belangrijk de barrières weg te nemen die mensen ervan weerhouden een aanvraag in te dienen, ongeacht van welke aard deze zijn – maatschappelijk, psychologisch, moreel, informatief etc.

Voorafgaand aan het definitieve besluit is de toelating van de aanvraag geheel en al de bevoegdheid van het OCMW. Het centrum moet bepalen of de aanvraag voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. Het OCMW moet bij zijn beoordeling rekening houden met de toestand van de behoeften. De aanvrager kan echter bezwaar aantekenen tegen het oordeel van het OCMW. In dat geval bepaalt de rechtbank of de aanvraag in aanmerking komt.

Verder heeft elk OCMW zich *bij de beoordeling van een aanvraag* aan bepaalde regels te houden. In het bijzonder moet het OCMW een maatschappelijk onderzoek verrichten en de aanvrager ondervragen. Een dergelijk maatschappelijk onderzoek is nodig telkens wanneer het recht op maatschappelijke integratie wordt toegekend, een besluit wordt herzien of ingetrokken, of het leefloon wordt ingetrokken. Elk onderzoek moet aan een aantal regels voldoen teneinde de objectiviteit van het recht op maatschappelijke integratie te waarborgen. Alleen maatschappelijk medewerkers – met strikte kwalificaties op straffe van nietigverklaring – kunnen een dergelijk onderzoek verrichten. Het maatschappelijk onderzoek moet de waardigheid en privacy van de aanvrager of ontvanger

respecteren. Het onderzoek is erop gericht te verifiëren of de aanvrager echt in aanmerking komt, of de aanvraag legitiem is en wat de meest passende steunmaatregelen zijn. De resultaten van het onderzoek dienen ten slotte te worden vastgelegd in een nauwkeurig geschreven verslag. Dit document dient te worden ondertekend door de aanvrager. Men dient te beseffen dat deze regels uitgaan van de ideale omstandigheden voor het maatschappelijk onderzoek in de zin dat het recht op verdediging van de aanvrager wordt gerespecteerd. Niet alle procedures zijn echter duidelijk in de wet omschreven⁶. Dit zorgt nog eens voor extra juridische onzekerheid bij aanvragers en ontvangers. Zoals eerder aangegeven kan de scheidslijn tussen discretionair en arbitrair handelen van het OCMW soms erg dun zijn.

Voorafgaand aan elk besluit met betrekking tot het leefloon (toekenning, weigering, herziening, sanctie of terugvordering), een individueel project voor maatschappelijke integratie of maatschappelijke integratie via een dienstverband, is het OCMW verplicht eerst de mening van de desbetreffende partij te vragen. Op deze manier biedt de wet de aanvrager of ontvanger de mogelijkheid zichzelf te verdedigen voordat het centrum een besluit heeft genomen. Het OCMW is verplicht de desbetreffende partij hiervan schriftelijk in begrijpelijke taal op de hoogte te stellen. Bovendien kan een derde de aanvrager of ontvanger bijstaan of zelfs vertegenwoordigen.

Tot slot dient een OCMW bij het nemen van een *definitief besluit* een aantal regels in acht te nemen. Ten eerste moet het besluit binnen 30 dagen na ontvangst van de aanvraag worden genomen. Deze termijn geldt ook in het geval van territoriale onbevoegdheid. Als het besluit niet binnen deze 30 dagen is genomen, dient het centrum steun te bieden zolang er nog geen definitief resultaat is. Ten tweede moet elk besluit gemotiveerd worden op basis van specifieke beginselen. Deze motivering moet rechtsgeldig en feitelijk zijn. De aanvrager moet bij het lezen van de motivering de reikwijdte van het besluit kunnen vatten. De motivering moet derhalve in begrijpelijke taal worden opgesteld. Ten derde moet het besluit binnen acht dagen per aangetekende post aan de aanvrager bekend worden gemaakt. Het besluit gaat in op de datum van de aanvraag. Het leefloon wordt uitgekeerd binnen 15 dagen na het besluit. Tenzij er een reden is voor vertraagde betaling, wordt over te late betalingen rente uitgekeerd. In beginsel is het niet toegestaan leefloon terug te vorderen. In de wet is echter een bepaald aantal gevallen omschreven waarin terugvordering is toegestaan. Het betreft hier gevallen van herziening met terugwerkende kracht. Ook kan het OCMW de uitkeringsontvanger een sanctie opleggen. Als de aanvrager of ontvanger onnauwkeurige of onvolledige verklaringen aflegt, kan het centrum besluiten de uitkering van het leefloon gedurende maximaal 6 maanden geheel of gedeeltelijk op te schorten. In het geval van moedwillig bedrog kan de uitkering tot 12 maanden worden opgeschort. Bij afwezigheid van een gerechtvaardigde reden kan een schending van de voorwaarden voor een individueel project voor maatschappelijke integratie ook tot sancties leiden. Hierbij kan het om precies te zijn gaan om de gehele of gedeeltelijke opschorting van het leefloon voor de duur van ten hoogste één maand. Het opleggen van sancties is onderhevig aan strikte procedures. Schending van deze procedures kan ertoe leiden dat een besluit van een centrum door een administratieve rechtbank wordt ongedaan gemaakt.

Elk besluit van het OCMW kan door de aanvrager wordt aangevochten. De beroepstermijn bedraagt drie maanden. In het geval van een beroep is de rechtbank bevoegd tot een bindend besluit. Feitelijk heeft de arbeidsrechtbank een vervangende bevoegdheid. In bepaalde gevallen zijn rechtbanken bevoegd de besluitvorming van de OCMW's over te nemen.

Het recht op maatschappelijke integratie geldt niet als verworven recht. Het is te allen tijde tijdelijk. Dit tijdelijke aspect moet niet worden opgevat in de zin van een vaste tijdsduur gedurende waarvan men de

⁶ Wat moet de inhoud zijn van het maatschappelijk onderzoek? Is de maatschappelijk medewerker verplicht een rapport op te stellen? Is er een sanctie indien er geen schriftelijk rapport wordt opgesteld? Is er een sanctie wanneer incompetenten mensen een besluit nemen, wanneer het maatschappelijk onderzoek diepgang mist of wanneer het schriftelijk rapport niet door beide partijen ondertekend is? (Simoens et al., 2006).

steun kan ontvangen, en waarna het recht op maatschappelijke integratie komt te vervallen. Het betekent dat het recht op maatschappelijke integratie, in ongeacht welke vorm, altijd kan worden herzien. Een herziening van het recht op maatschappelijke integratie kan gebeuren op initiatief van het OCMW of de aanvrager, maar dient ten minste één maal per jaar te worden uitgevoerd. De voornaamste vraag bij deze procedure is of nog altijd wordt voldaan aan de toelatingsvoorwaarden. Indien de maatschappelijke situatie van de aanvrager is gewijzigd, verandert zijn of haar recht op maatschappelijke integratie dienovereenkomstig. Het recht op maatschappelijke integratie kan ook worden opgeheven.

1.5. Koppeling met overige sociale voorzieningen

Het minimuminkomen dat wordt geboden uit hoofde van het recht op maatschappelijke integratie is in beginsel een restuitkering. Een van de toelatingsvoorwaarden is immers dat alle rechten op overige sociale voorzieningen voor de aanvrager moeten zijn uitgeput. Als blijkt dat de aanvrager over toereikende middelen beschikt, is hij of zij niet gerechtigd op leefloon. Dat neemt niet weg dat het mogelijk is een werkloosheidsuitkering of overige sociale voorziening te combineren met het leefloon. De aanvrager ontvangt in dat geval niet het volledige bedrag aan leefloon, maar het verschil tussen de desbetreffende sociale uitkering en het leefloon. Neem het (fictieve) voorbeeld van een alleenstaande moeder met twee kinderen die parttime werkt. Door een reorganisatie wordt de moeder ontslagen; ze ontvangt een werkloosheidsuitkering. De werkloosheidsuitkering wordt berekend als percentage van het vorige loon. Omdat de moeder maar parttime werkte, bedraagt haar netto werkloosheidsuitkering EUR 600. Met het oog op haar situatie thuis heeft zij dus recht op een leefloon van EUR 948,74. Wanneer zij leefloon aanvraagt, zal zij dus een bedrag aan leefloon ontvangen van EUR 348,74. In de praktijk liggen de meeste sociale uitkeringen, en met name werkloosheidsuitkeringen, echter hoger dan het leefloon.

Al zijn werkloosheidsuitkeringen over het algemeen vrij laag, de gedachte erachter gaat uit van een verzekeringsbeginsel, terwijl het leefloon uitgaat van een steunbeginsel. Dit resulteert in een opzettelijke spanning tussen de werkloosheidsuitkering en het leefloon, die de ontvanger van het leefloon zou moeten aanmoedigen de arbeidsmarkt op te gaan. Door de arbeidsmarkt op te gaan, bouwt men sociale rechten op en in het bijzonder het recht op een werkloosheidsuitkering.

In specifieke omstandigheden kan het leefloon ook worden gecumuleerd. Om uitkeringsontvangers te stimuleren een baan aan te nemen of een beroepsopleiding te gaan volgen, wordt een deel van de desbetreffende inkomsten of premies vrijgesteld. Gedurende drie jaar wordt alleen een inkomen van meer dan EUR 216,69 netto per maand (in 2009) meegerekend voor de berekening van het leefloon. Voor studenten geldt de vrijstelling gedurende hun hele studieperiode. De vrijstelling is EUR 60,44 per maand als de student een beurs heeft en EUR 216,69 per maand bij afwezigheid van een beurs. Personen met onregelmatige artistieke activiteiten zijn vrijgesteld voor EUR 2600,27 per jaar (POD Maatschappelijke Integratie, 2005).

Zoals gezegd kunnen de OCMW's door middel van het recht op bijstand ingrijpen ten aanzien van allerlei overige kosten. Hierbij hebben de centra discretionaire bevoegdheid. Een OCMW kan bijvoorbeeld oordelen dat het leefloon ontoereikend is en de ontvanger aanvullende financiële steun bieden. De procedures kunnen echter van centrum tot centrum verschillen, en zijn zelfs binnen centra niet altijd gestandaardiseerd. Sommige procedures en kostengrepen zijn (min of meer) gestandaardiseerd. Wij kunnen deze onmogelijk allemaal opsommen. Daarom zullen wij slechts kort de belangrijkste componenten bespreken.

Een van de belangrijkste componenten betreft de huisvestingskosten. Feitelijk is een OCMW bevoegd huursubsidie te verlenen of de kosten van een borgsom te financieren. Deze borgsom kan soms oplopen tot twee maanden huur, en vormt als zodanig voor arme gezinnen een immense, soms onoverkomelijke kostenpost. Ook gas en licht kunnen voor arme gezinnen duur zijn. Om dit probleem op te lossen zijn er twee fondsen in het leven geroepen: het Sociaal Verwarmingsfonds en het Energiefonds. Door middel van de eerste kan een OCMW in aanmerking komende personen hulp bieden bij de verwarmingskosten.⁷ De tweede is een federaal solidariteitsfonds dat onder andere specifieke initiatieven van OCMW's financiert. Met name worden OCMW's gestimuleerd om schuldenbemiddeling en bestedingsadviesdiensten op te zetten. Ook kunnen ze mensen met betalingsproblemen bijstaan en achterstallige rekeningen betalen, dan wel een preventief sociaal energiebeleid ontwikkelen. Daarnaast kan een OCMW een installatiepremie toekennen, die speciaal bedoeld is voor daklozen, maar ook kan worden toegekend aan overige personen in specifieke omstandigheden. De installatiepremie betreft een aanvulling op het leefloon van 100% in het geval dat een dakloze een woning betreft. Deze premie kan maar een keer in een leven worden toegekend.

Verder kunnen de centra bijdragen aan de medische kosten, bijvoorbeeld aan de hand van de medische kaart. Dit systeem is gericht op kwetsbare doelgroepen. Personen die over een dergelijke kaart beschikken, hoeven niet zelf hun medische kosten te dragen. De onkosten worden direct met de centra verrekend. Ook kunnen de centra, wanneer de arts oordeelt dat het geval urgent is, bemiddelen bij de medische kosten van migranten zonder papieren.

Gezinnen met kinderen ontvangen niet alleen het hoogste leefloon, maar kunnen ook aanspraak maken op een aanvullende gezinstoelage. Afhankelijk van de rangvolgorde van het kind en de regeling, bedraagt het basisbedrag EUR 78 of EUR 83,40 voor het eerste kind, EUR 154,33 voor het tweede kind en EUR 230,42 voor elk daaropvolgend kind.⁸ Afhankelijk van hun leeftijd ontvangen kinderen een maandelijks leeftijdssupplement – EUR 28,98 voor kinderen tussen 6 en 11, EUR 44,27 voor kinderen tussen 12 en 17, en EUR 48,86 of EUR 56,29 voor kinderen tussen 18 en 24. Bovendien ontvangt elk kind een jaarlijkse toelage – EUR 53,06 voor kinderen tussen 6 en 11, EUR 74,29 voor kinderen tussen 12 en 17, en EUR 25 voor kinderen tussen 18 en 24. Tot slot is er nog een supplement – EUR 42,46 voor het eerste kind, EUR 26,32 voor het tweede, en EUR 21,11 voor elk daaropvolgend kind in het geval van gezinnen met een alleenstaande ouder, en EUR 4,62 in alle overige gevallen.

1.6. Overgang naar werk

De wijze waarop OCMW's omgaan met de overgang naar werk, valt uiteen in twee benaderingen (POD Maatschappelijke Integratie, 2006b):

- het centrum fungeert als werkgever of coach;
- het centrum draagt bij aan de kosten van de activering.

De eerste benadering bestaat uit twee maatregelen. De eerste maatregel activeert de uitkeringsontvanger door toepassing van artikel 60, lid 7 van de wet betreffende de OCMW's.⁹ Het centrum treedt over het algemeen op als werkgever, al kan een derde dat eveneens doen. In beide gevallen krijgt het centrum subsidie van de regering. Het doel van deze maatregelen is van de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel uitgesloten personen weer te herintegreren. In het geval van een fulltime aanstelling is de subsidiëring gelijk aan het maximumbedrag van het leefloon. In het

⁷ Voor meer informatie over de toelatingsvoorwaarden, zie <http://www.verwarmingsfonds.be>.

⁸ Zie <http://www.rkw.fgov.be> voor informatie van en over de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers. De genoemde bedragen gelden per 1 oktober 2008.

⁹ Van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

geval van een parttime aanstelling (echter niet minder dan 50%), komt de subsidiëring overeen met EUR 500 per maand, en EUR 625 indien de desbetreffende persoon jonger dan 25 jaar is. De uitkeringsontvanger kan ook te werk worden gesteld binnen een sociaal-economisch initiatief. De subsidiëring betreft de bruto loonkosten (met een limiet van EUR 22.663,65 per jaar¹⁰). De tweede maatregel activeert door toepassing van artikel 61.¹¹ Het doel hiervan is hetzelfde als bij de eerste maatregel. De nadruk ligt nu echter op „indirecte” herintegratie op de particuliere arbeidsmarkt, waarbij het OCMW optreedt als „bemiddelaar-werkgever”. De subsidiëring, die eveneens wordt betaald door de federale overheid, bedraagt maximaal EUR 250 per maand. In het geval van een parttime dienstverband, wordt het subsidiebedrag naar rato berekend. De subsidie kan maximaal 12 maanden worden toegekend gedurende een periode van 24 maanden. Beide maatregelen zijn gericht op herintegratie van uitgesloten personen en gezinnen op de arbeidsmarkt door publieke, semi-publieke of private diensten of ondernemingen te stimuleren deze personen in dienst te nemen.

De tweede benadering bestaat om precies te zijn uit een vijftal maatregelen. Het Activaplan, het SINE-contract, overgangswerkgelegenheidsprogramma's en de „invoeginterim” zijn werkgelegenheidsprogramma's waarbij het centrum bijdraagt aan de arbeidskosten van zijn klant. Het centrum kan verder een samenwerkingsverband aangaan met de regionale arbeidsdienst en/of een of meer officieel erkende partners. Het Activaplan is een programma dat de werkgelegenheid van (langdurig) werklozen bevordert aan de hand van subsidies voor het in dienst nemen. Werkgevers die een (langdurig) werkloze in dienst nemen, hebben recht op een tijdelijke vrijstelling van de werkgeversbijdragen en krijgen tevens een loonsubsidie van het OCMW. De hoogte van de vrijstelling en de subsidie hangen af van de leeftijd van de gerechtigde, de duur van diens werkloosheid en het soort Activaplan (drie in totaal).

Het tweede programma, SINE, is een werkgelegenheidsprogramma dat gericht is op het integreren van bijzonder kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Deze personen worden tewerkgesteld op erkende sociale werkplaatsen. Als ze voldoende werkervaring hebben opgebouwd, kunnen ze overstappen naar de reguliere arbeidsmarkt, alhoewel rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat de herintegratie op de arbeidsmarkt mislukt. Het programma bevordert de werkgelegenheid door middel van parafiscale en financiële voordelen voor de werkgever. In het bijzonder heeft de werkgever recht op vrijstelling van de werkgeversbijdragen en krijgt deze een loonsubsidie van het OCMW, waarvoor *niet* zonder meer een tijdslimiet geldt. Deze financiële bijdrage hangt voornamelijk af van het soort dienstverband (fulltime of parttime).

De overgangswerkgelegenheidsprogramma's zijn werkgelegenheidsprogramma's die tegemoetkomen aan de behoeften van de sociaal-culturele, sport-, vrijetijds- of milieusector. Tevens kunnen (langdurig) werklozen (die in aanmerking komen voor deze programma's) zo werkervaring opdoen om uiteindelijk de overstap naar de reguliere arbeidsmarkt maken. De werkgever heeft recht op een overeengekomen vrijstelling van de werkgeversbijdragen en een financiële bijdrage van het OCMW. De bijdrage kent een tijdslimiet (twee of drie jaar). Deze financiële bijdrage hangt tevens af van het soort dienstverband, de eerdere activiteiten van de werknemer en het werkloosheidscijfer in de gemeente.

De vierde soort zijn werkgelegenheidsprogramma's in samenwerking met arbeidsbureaus. De samenwerking is een overeenkomst tussen het arbeidsbureau en de minister van Maatschappelijke integratie. Het arbeidsbureau zet zich ervoor in een persoon die recht heeft op maatschappelijke integratie of financiële bijstand, te voorzien van werkervaring door middel van tijdelijke aanstellingen en uiteindelijk een contract van onbepaalde duur (bij een derde werkgever). Het bureau moet daarvoor de

¹⁰ Zie: <http://www.socialeconomy.be>. Dit betreft de bedragen van 2009.

¹¹ Van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

persoon in kwestie ook de nodige training en sturing bieden. Als tegenprestatie ontvangt het bureau gedurende twee jaar een overeengekomen loonsubsidie.

Ten slotte kan het OCMW een samenwerkingsverband aangaan met de regionale dienst voor arbeidsbemiddeling (VDAB, FOREM, ACTIRIS) of een of meer erkende partners. Personen die in aanmerking komen worden (individueel) door de partner op weg geholpen naar de reguliere arbeidsmarkt. Daarvoor ontvangt de partner een financiële bijdrage van het OCMW. De hoogte van de bijdrage hangt voornamelijk af van de uren aan begeleiding die in de overeenkomst zijn vastgelegd.

2. Beoordeling van het recht op maatschappelijke integratie

2.1. Reikwijdte en benutting

In beginsel moet iedereen onder het bereik van het recht op maatschappelijke integratie vallen. De Belgische bestaansminimumregelingen (recht op maatschappelijke integratie en bijstand) zouden bijna universele toegang moeten garanderen. Als wij echter kijken naar de toelatingsvoorwaarden, kunnen wij niettemin een aantal uitsluitingsregels constateren. De belangrijkste daarvan is het nationaliteitscriterium. Over het algemeen wordt dit criterium beschouwd als genereus (Simoens et al., 2006). Niet alleen Belgen hebben toegang tot de bestaansminimumregelingen, maar ook EU-burgers, immigranten en staatloze personen. Asielzoekers en migranten zonder papieren vallen echter niet onder de regeling. Ten aanzien van asielzoekers moet opgemerkt worden dat deze worden geplaatst in open centra. Zij worden niet aan hun lot overgelaten. Migranten zonder papieren bevinden zichzelf in een toestand van desertie. Het enige waar zij recht op hebben, is dringende medische hulp.

Een andere groep waarvoor de dekking problematisch kan zijn, is die van de thuislozen en daklozen. Zoals gezegd, kan een OCMW geen aanvragen voor een bestaansminimumregeling afwijzen op basis van een gebrek aan duidelijkheid ten aanzien van de territoriale bevoegdheid – het verblijfplaatscriterium. Om desalniettemin in aanmerking te komen voor een leefloon (dan wel een werkloosheidsuitkering, ziekenzorg etc.) moet de aanvrager staan ingeschreven in het Rijksregister. Thuis- of daklozen bevinden zich vaak in een situatie waarin ze zijn verwijderd uit het gemeenteregister van hun laatste verblijfplaats. In de praktijk komt het er dan op neer dat zij geen bestaansminimumregeling aan kunnen vragen. Vanaf 1994 kan een thuis- of daklozen zonder wettelijk adres echter een aanvraag indienen op basis van een referentieadres (Van Menxel et al., 2006). Dit is een adres waar de desbetreffende persoon zijn post of administratieve documenten kan ontvangen. Bovendien wordt het referentieadres als equivalent beschouwd van inschrijving in het Rijksregister. De persoon krijgt zo toegang tot diverse voorzieningen. De registratie kan plaatsvinden bij een particulier persoon, een overheidsdienst (bijvoorbeeld een OCMW) of een organisatie voor maatschappelijk werk (bijvoorbeeld een CAW) (POD Maatschappelijke Integratie, 2006a). Ondanks deze maatregel blijft de toegang tot bestaansminimumregelingen voor thuis- of daklozen problematisch. Dit komt deels door een gebrek aan informatie: thuis- of daklozen staan niet altijd in contact met overheidsdiensten, organisaties voor maatschappelijk werk of onderwijsinstellingen. Daarom weten ze vaak niet dat de mogelijkheid van een referentieadres bestaat. Ook is er tot op zekere hoogte een probleem met OCMW's die onwillig zijn een referentieadres te accepteren. Dit laatste is echter geen structureel probleem.

Tabel 2.1: Het gemiddeld aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie per maand.

	1999	2004	2008
Vlaanderen	28.148	25.504	20.789
Wallonië	39.196	37.775	33.595
Brussel	13.981	20.590	20.362
België	81.325	83.869	74.746

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de trends in het gemiddeld aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie per maand tussen 1999 en 2008. Tussen 1999 en 2004 is het aantal gerechtigden in België min of meer gelijk gebleven. Na 2004 nam het aantal af tot uiteindelijk 74.746 in 2008. Alles wijst er echter op dat het aantal gerechtigden in 2009 weer gaat stijgen als gevolg van de economische crisis. Plaatselijk zijn er al tekenen te zien van een stijgende caseload voor het RMI (De Morgen, 2009). Het jaarlijkse aantal gerechtigden voor 2009 bedraagt al 94.677 (147.038 in 2008) (<http://www.mi-is.be>) en er zijn nog 8 maanden te gaan. De cijfers voor België als geheel verhullen in zekere zin de

onderliggende regionale verschillen. Vlaanderen en Wallonië laten min of meer hetzelfde patroon zien. Tussen 1999 en 2008 is het aantal gerechtigden bijna voortdurend gedaald, al ligt het cijfer constant hoger in Wallonië dan in Vlaanderen. Daar staat tegenover dat in Brussels hoofdstedelijk gewest het aantal gerechtigden is gestegen van 13.981 in 1999 naar 20.590 in 2004. Tussen 2004 en 2008 is de hoeveelheid gerechtigden constant gebleven.

Tabel 2.2: Het gemiddeld aantal ontvangers van leefloon per maand (als onderdeel van het gemiddeld aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie per maand).

	1999	2004	2008
Vlaanderen	25.735 (91%)	22.460 (88%)	18.207 (87%)
Wallonië	37.207 (95%)	33.844 (90%)	30.446 (91%)
Brussel	13.453 (96%)	19.224 (93%)	18.746 (92%)
België	76.396 (94%)	75.528 (90%)	67.399 (90%)

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van het gemiddeld aantal ontvangers van leefloon per maand. Over het algemeen is dit cijfer tussen 1999 en 2008 gedaald, behalve in Brussel. In Vlaanderen en België als geheel is de daling het duidelijkst zichtbaar tussen 2004 en 2008. In Wallonië is de daling het sterkst tussen 1999 en 2004. De situatie in het Brussels hoofdstedelijk gewest verschilt daar echter aanzienlijk van. Tussen 1999 en 2004 zien wij een stijging van het aantal leefloonontvangers. Vanaf 2004 is dit cijfer min of meer stabiel gebleven. In tabel 2.2 geven wij een overzicht van het aantal leefloonontvangers als onderdeel van het aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie. Zoals bekend omvat het recht op maatschappelijke integratie meer dan alleen maar het leefloon, maar voorafgaand aan 2002 was het oude wettelijk kader van het bestaansminimum nog steeds van kracht. Dit verklaart (ten dele) de daling tussen 1999 en 2004. Personen die voorheen wel het bestaansminimum ontvingen, ontvingen niet zonder meer ook het leefloon. Zo oordeelden de OCMW's in sommige gevallen dat overige vormen van steun passender waren. Bovendien bleef tussen 2004 en 2008 het aandeel ontvangers van leefloon praktisch gelijk. Bij deze cijfers springt in het oog dat het overgrote merendeel van de gerechtigden op maatschappelijke integratie een leefloon ontving. Bijna de helft van deze personen bestaat uit alleenstaanden (46%), 28% is samenwoner, terwijl 27% een gezinsuitkering geniet (cijfers voor 2008). Het merendeel van de gerechtigden bestaat uit vrouwen – 56% in 1999 en 59% in 2008. Meer dan één derde bestaat uit minderjarigen: 30% à 35% in 2008. Het percentage niet-EU-burgers neemt toe – van 1582 in 1999 naar 13.328 in 2008 – terwijl het percentage Belgen en overige EU-burgers juist afneemt – respectievelijk met 67.874 en 5734 in 1999, en 49.346 en 4710 in 2008. Tot slot lijken steeds meer gerechtigden volledig afhankelijk van het leefloon: in 1999 ontving ruwweg 60% het volledige bedrag, terwijl dat in 2008 is gestegen naar 70%.

Tabel 2.3: Het gemiddeld aantal gerechtigden op sociale bijstand per maand.

	1999	2004	2008
Vlaanderen	17.139	23.009	8959
Wallonië	8197	13.052	5650
Brussel	6537	10.381	6760
België	31.873	46.441	21.369

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

De Belgische bestaansminimumregeling behelst meer dan het recht op maatschappelijke integratie. Mensen kunnen ook een beroep doen op het recht op (sociale) bijstand. Vergeleken bij het percentage maatschappelijke integratiegerechtigden is het aantal bijstandsgerechtigden minder opvallend – zie tabel 2.3. In bovenstaande cijfers kunnen een aantal trends worden geconstateerd. Ten eerste is tussen

1999 en 2004 het aantal gerechtigden behoorlijk scherp gestegen. Na 2004 is het cijfer nog scherper *gedaald*, waardoor het gemiddelde per maand onder het niveau van 1999 kwam, behalve dan in het Brussels hoofdstedelijk gewest.

Tabel 2.4: Het gemiddeld aantal gerechtigden op het equivalent leefloon per maand (als onderdeel van het gemiddeld aantal gerechtigden op sociale zekerheid per maand).

	1999	2004	2008
Vlaanderen	15.975 (93%)	18.701 (81%)	5922 (66%)
Wallonië	7876 (96%)	11.545 (89%)	4492 (80%)
Brussel	5472 (84%)	6660 (64%)	4614 (68%)
België	29.323 (92%)	36.906 (80%)	15.028 (70%)

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Het aantal gerechtigden op financiële steun (ook wel bekend als het equivalent leefloon) heeft min of meer dezelfde ontwikkeling ondergaan als het aantal ontvangers van bijstand, al zijn deze trends minder expliciet in Brussel. Opmerkelijk is dat het *aandeel* ontvangers van financiële steun aanzienlijk is afgenomen, terwijl wij tussen 2004 en 2008 in Brussel juist een kleine stijging zien. Het lijkt erop dat het aantal gerechtigden op bijstand niet alleen afneemt, maar dat de aan hen geleverde steun ook verschuift van contanten naar steun in natura. In tegenstelling tot het „reguliere” leefloon, is het leefloonequivalent vaker uitgekeerd aan mannen (53% in 2008) en jonge mensen (onder 30 jaar - 38%), en tevens vaker aan alleenstaanden (47%) dan aan samenwoners (23%) of gezinnen (30%).

Tabel 2.5: Overheidsuitgaven in EUR miljoen.

	2003	2004	2005	2006
Werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg	626,6	618,2	596,7	587,9
Pensioenen	6796,7	7335,9	7340	5835,5
Sociale zekerheid	8052,3	8057,7	8620,3	8850,3
Economie en MKB	306	328,4	318,6	316,5
Maatschappelijke integratie	975,1	988	1002,9	1097,8

Bron: FOD Budget en Beheerscontrole; <http://www.begroting.be>.

Sociale zekerheid en pensioenen zijn de hoogste uitgavenposten van de overheid (zie tabel 2.5). Maatschappelijke integratie is niettemin ook een grote uitgavenpost. Bovendien wint de post aan belang. Tussen 2003 en 2006 is de desbetreffende begroting aanzienlijk verhoogd. In tabel 2.6 worden de uitgaven voor maatschappelijke integratie nader gespecificeerd. Maatschappelijke integratie is altijd de belangrijkste uitgavenpost geweest. De afgelopen 10 jaar zijn de investeringen in maatschappelijke integratie aanzienlijk toegenomen. Dit kan deels worden verklaard door de toegenomen investering per ontvanger. Terwijl de kosten per persoon in 1999 ongeveer EUR 2000 bedroegen, steeg dit cijfer in 2008 tot EUR 3235. De investering in bijstand laat een andere ontwikkeling zien. Met name tussen 1999 en 2004 zijn deze uitgaven afgenomen, zij het niet constant. Feitelijk werden er tussen 1999 en 2004 meer middelen besteed aan de bijstand, zowel algeheel als per hoofd. Na 2004 neemt de druk van de bijstand op de begroting af, om uiteindelijk te eindigen onder het niveau van 1999. Desalniettemin blijft de investering aanzienlijk.

Tabel 2.6: Ontwikkeling van de uitgaven voor maatschappelijke integratie en bijstand (in EUR miljoen) en de gemiddelde kosten per persoon (in EUR).

	1999		2004		2008	
	Uitgaven	Kosten/persoon	Uitgaven	Kosten/persoon	Uitgaven	Kosten/persoon
MI	252	1992	368	2899	411	3235
Bijstand	193	3054	344	4024	148	2869

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Hoewel in theorie de dekking op basis van maatschappelijke integratie en bijstand bijna universeel is, blijft niet-benutting een belangrijk probleem. Het onderzoek naar dit probleem is beperkt en enigszins gedateerd. Volgens Groenez en Nicaise (2002) en Nicaise et al. (2004) heeft tussen 1993 en 1997 3,9% van alle personen in de beroepsleeftijd op enig moment de inkomsten zien dalen tot onder de nationale minimuminkomensdrempel zonder financiële steun te ontvangen (zie tabel 2.7). Daarnaast is het deel van de bevolking dat door het veiligheidsnet valt, groter dan het deel dat door het veiligheidsnet gered wordt (1,2%). De bijna universele dekking is daarom een wat vooringenomen waarneming van de realiteit. Internationaal gezien kunnen wij constateren dat het probleem van de „onderbescherming” binnen het bestaansminimumstelsel vergelijkbaar is met dat in buurlanden. Alleen in Frankrijk is de kloof tussen onvoldoende bescherming en het bestaansminimum kleiner.

Tabel 2.7: De gehele beroepsbevolking per sociale beschermingsstaat: gemiddelde jaarlijkse percentages (1993-1997).

	Onder- bescherming	Bestaansmini- mum	Sociale zekerheid	Arbeid	Overige
België 1993-1997	3,9%	1,2%	21,3%	63,9%	25,1%
Frankrijk 1993-1997	4,2%	3,0%	12,7%	70,9%	22,0%
Duitsland 1993-1997	8,1%	3,2%	17,4%	66,3%	18,5%
Luxemburg 1993-1997	11,0%	1,1%	11,1%	60,1%	24,1%
Verenigd Koninkrijk 1993-1997	8,8%	2,5%	14,4%	68,8%	21,1%

Bron: Nicaise et al., 2004, blz. 37.

Ook is het interessant eens naar de belangrijkste kenmerken van de onderbeschermde groep te kijken. Het blijkt dat de kans om onder de bestaansminimumdrempel te vallen zonder financiële steun te ontvangen, groter is voor vrouwen, stellen, personen met een opleidingsniveau onder de tweede fase van de middelbare school, en de leeftijdsgroep 16 tot 24 jaar (Groenez & Nicaise, 2002). Daarbij springt in het oog dat de geslachts- en leeftijdskenmerken voor gerechtigden op maatschappelijke integratie en onderbeschermde personen vergelijkbaar zijn.

De redenen voor niet-benutting zijn wel onderwerp van het nodige onderzoek geweest (Vercauteren & Daems, 1995; Steenssens et al., 2007). Allereerst geldt dat niet-benutting niet primair wordt veroorzaakt door het niet in aanmerking komen van de desbetreffende personen. In feite moet elke aanvrager een (chronologisch) aantal barrières doorbreken alvorens effectief maatschappelijke integratie aan te kunnen vragen. De eerste groep barrières kan worden samengevat als de waargenomen behoefte aan financiële steun. De aanvrager moet eerst erkennen dat zijn eigen situatie behoeftig en instabiel is. Kennis vormt een tweede barrière. Daarbij gaat het niet alleen om een basiskennis van bestaansminimumregelingen en het bestaan van OCMW's, maar ook om de vaststelling dat de eigen persoonlijke situatie een situatie is waarin men recht heeft op maatschappelijke integratie of bijstand. Aangezien elke OCMW de plicht heeft potentiële gerechtigden te informeren, zou dit eerste probleem redelijk binnen de perken moeten blijven. Weerstand kan vervolgens ook een barrière vormen, bijvoorbeeld de weerstand tegen het sociale stelsel als geheel of het OCMW in het bijzonder. Een andere barrière kan de gedachte zijn dat financiële steun toch geen zin heeft. Eigenlijk zou de aanvrager zijn aanvraag als voordelig voor zijn maatschappelijke en financiële toestand moeten zien.

Ten slotte zijn er ook nog psychosociale barrières, zoals schaamte of trots. Over het algemeen komt niet-benutting voort uit een complexe combinatie van verschillende barrières. Tussenkomen is echter evenzeer een zeer gecompliceerde zaak. Er zijn dan ook grassroots-organisaties die pleiten voor automatische toekenning van sociale rechten, zoals het RMI. Gebrek aan informatie is een groot probleem dat leidt tot niet-benutting van sociale rechten. In de wetgeving van 2002 is geprobeerd dit gebrek te verhelpen door OCMW's een uitvoerige informatieplicht op te leggen. Omdat er recentelijk geen onderzoek is verricht naar niet-benutting van sociale rechten, kunnen wij niets zeggen over de effectiviteit van deze maatregel.

2.2. Toereikendheid

Uit onderstaande tabel (tabel 2.8) valt af te lezen dat de kloof tussen het leefloon en de armoederisicodrempel (60% van het mediaan beschikbaar inkomen) aanzienlijk is. Bovendien geven de cijfers aan dat de situatie voor leefloongerechtigden verslechtert. Toch moeten wij ook een kanttekening plaatsen bij deze cijfers, met name voor huishoudens met twee volwassenen en twee kinderen. Feitelijk kunnen huishoudens met kinderen in ieder geval ook terugvallen op kinderbijslag (zie paragraaf 1.5). Hoewel dit een substantiële verhoging van de financiële middelen van het huishouden betreft, blijft het gezamenlijke bedrag toch onder de armoederisicodrempel. Over het algemeen is het leefloon niet voldoende om de middelen van een huishouden boven de armoederisicodrempel te tillen. De mate van ontoereikendheid hangt echter af van de samenstelling van het huishouden. De kloof tussen het leefloon en de armoederisicodrempel is kleiner voor alleenstaanden en alleenstaande ouders, terwijl stellen met of zonder kinderen een leefloon ontvangen dat aanzienlijk onder de drempel ligt (Van Mechelen, 2008). Over de tijd gemeten heeft de toereikendheid van het leefloon een aantal ernstige wijzigingen ondergaan. In 1992 was voor bijna alle huishoudens de kloof tussen het leefloon en de armoederisicodrempel kleiner dan in 2005. Voor stellen pakt de verslechtering het slechtst uit. Terwijl zij in 1992 nog een leefloon ontvingen dat boven de drempel lag, ontvingen zij in 2005 een leefloon van minder dan 70% van de armoederisicodrempel (Van Mechelen, 2008). De situatie van alleenstaande ouders (met twee kinderen) is daarentegen enigszins verbeterd. Zij ontvangen een leefloon dat bij benadering gelijk is aan de drempel – min of meer 90% van de drempel. De evolutie van het leefloon kan in de meeste gevallen echter worden omschreven als een relatieve verslechtering.

Tabel 2.8: Het leefloon en de armoederisicodrempel (EUR per maand).

	Alleenstaanden			2 volwassenen met 2 kinderen		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Leefloon	613	626	644	716	834	859
Armoederisico-drempel*	777	829	860	1632	1740	1805
Kloof in %	21,1	24,5	25,1	56,1	52,1	52,4

Bron: EU-SILC, <http://www.mi-is.be>.

In tabel 2.9 hierna geven wij een overzicht van de ontwikkeling van het leefloon in verhouding tot het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Over het algemeen schommelt de relatieve, door het leefloon geboden levensstandaard. Een stijging in de eerste helft van de jaren tachtig wordt gevolgd door een daling tot aan de eeuwwisseling, behalve voor alleenstaande ouders, voor wie de daling reeds begon in 1990. Tussen 2000 en 2003 is het algehele niveau van generositeit weer enigszins gestegen, al zou dit niet meer terugkeren naar het niveau van 1990. Voor de meeste huishoudens is het niveau van generositeit gelijk aan dat van 1974. Alleenstaande ouders hebben momenteel een levensstandaard die relatief hoger ligt dan in 1974, maar relatief lager dan in 1990. Het leefloon is dus nauwelijks meegegroeid met de algehele toename van het welzijnsniveau.

Tabel 2.9: De ontwikkeling van het (bruto) leefloon in verhouding tot het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking (1974 = 100).

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Hoofd van het huishouden	127	141	126	109	97	100
Alleenstaanden	126	140	130	112	100	101
Alleenstaande ouders	126	140	156	150	133	137
Samenwoners	127	141	126	109	97	99

Bron: Cantillon et al., 2003, blz. 432.

Een vergelijking van het leefloon met het *minimumloon* is eveneens interessant (zie tabel 2.10). Voordat wij daar nader op ingaan, zij opgemerkt dat de cijfers inzake het minimumloon betrekking hebben op eenverdieners. Tussen 1992 en 2001 neemt de afstand tussen het leefloon en het minimumloon toe. Deze kloof blijkt voor alleenstaande ouders echter kleiner. Deze worden ook minder geprikkeld om opnieuw de arbeidsmarkt op te gaan (in combinatie met de kosten voor de zorg voor kinderen). Dit verklaart waarom het leefloon nog altijd 80% van het overeenkomstige minimumloon is. Op stellen is de druk om de arbeidsmarkt op te gaan daarentegen toegenomen.

Tabel 2.10: Het netto-inkomen van gezinnen met een leefloon als percentage van het netto-inkomen van gezinnen met een minimumloon*, 1992-2001.

	1992	2001	2008
Stellen	74	67	68
Alleenstaande ouders met 2 kinderen	85	80	**

* Eenverdieners met minimumloon

Bron: Cantillon et al., 2004, blz. 536.; eigen berekeningen voor 2008.

Samenvattend kunnen wij zeggen, overeenkomstig eerder onderzoek (Cantillon et al., 2003; 2004), dat België er niet in geslaagd is het leefloon te koppelen aan de laagste levensstandaard. Weliswaar zien wij de laatste paar jaar wel een vermindering van de kloof.

Bij het bepalen van het bedrag van het leefloon wordt een belangrijk probleem – en wij hebben hier nog niet eerder aan gerefereerd – gevormd door die van de groep huishoudens van „samenwonenden”. Sommigen pleiten ervoor deze categorie af te schaffen, aangezien het alleen maar leidt tot ongelijkheid en afhankelijkheid (zie bijvoorbeeld Hanotiaux & Martens (2008)). Omdat het bedrag voor samenwonenden aanzienlijk lager ligt dan dat voor alleenstaanden of gezinnen, wordt wel beweerd dat de eerste groep meer aanleiding geeft tot afhankelijkheid van andere personen. Desalniettemin wordt het recht op maatschappelijke integratie verondersteld een individueel recht te zijn. Bovendien menen bepaalde grassroots-organisaties dat ondanks duidelijke afbakeningen, het toekennen van de status van samenwonende vaak willekeurig is.

2.3. Doelmatigheid

Op basis van de cijfers van tabel 2.8 kan het leefloon moeilijk worden beschouwd als een doelmatige vorm van armoedebestrijding. De verschillende schalen van het leefloon blijven stuk voor stuk onder de armoederisicodrempel. Toch is het nog te voorbarig om de Belgische bestaansminimumregelingen af te doen als algeheel ontoereikend. Van Mechelen en Bogaerts (2008) laten zien dat veel OCMW's het wettelijke leefloon aanvullen met extra steun. Omwille van de heterogene praktijk is het niet mogelijk deze steunmiddelen op te nemen in een financiële berekening. Daar komt bij dat armoede meer is dan alleen maar financiële armoede. De conclusie moet daarom zijn dat het leefloon in strikte financiële zin

ontoereikend is om mensen over de armoededrempel heen te tillen. Het leefloon is als zodanig meer een instrument om de armoede te verlichten dan een werkelijke oplossing.

De overheid probeert aan de hand van periodieke indexatie van de lonen en de uitkeringen een afname van de koopkracht van het leefloon te vermijden. Zoals reeds aangegeven in eerdere verslagen (Cincinnati en Nicaise, 2008a; Nicaise en Morissens, 2007), heeft de inflatie de laatste paar jaar de effecten van de indexatie van het leefloon tenietgedaan. Omdat dit reeds gedaan is, zullen wij niet verder uitwiden over dit punt. Wat ons echter nu bezighoudt is de vraag waarom het leefloon opzettelijk laag is gehouden. Het recht op maatschappelijke integratie – en het leefloon in het bijzonder – is gefundeerd op een ander paradigma dan dat van de sociale zekerheid. De eerste gaat uit van het Beveridge-model, terwijl de laatste is gebaseerd op het Bismarck-model. Het recht op maatschappelijke integratie is een vorm van bijstand, die dient als laatste vangnet tegen armoede en sociale uitsluiting. Het sociale zekerheidsstelsel is een vorm van sociale verzekering. Tijdens perioden van activiteit betalen werkers een bijdrage en bouwen zij aan hun sociale rechten, die hun inkomsten verzekeren in perioden van inactiviteit of werkloosheid. Het sociale zekerheidsstelsel houdt rekening met het eerdere inkomen, terwijl het bijstandsstelsel alleen probeert iedereen van het absolute minimum te voorzien. De bijstandsuitkeringen zijn dus lager, en worden ook lager gehouden, dan de sociale zekerheidsuitkeringen. Op hun beurt worden zowel bijstandsuitkeringen als sociale zekerheidsvoorzieningen lager gehouden dan het loon uit arbeid. Vanaf 1999 laat het beleid zich kenmerken door het paradigma van arbeid lonend maken. Om mensen aan te moedigen te integreren op de arbeidsmarkt, is er een uitdrukkelijke strategie om het minimumloon te verhogen in plaats van uitkeringen te verlagen. Deze aanpak houdt echter wel in dat zodra de minimumlonen een toereikend niveau hebben bereikt, de sociale uitkeringen niet dienovereenkomstig mogen stijgen, met als doel de kloof tussen inkomsten en uitkeringen te vergroten.

Tabel 2.11: Nettogewin van een dienstverband, afgezet tegen een werkloosheidsuitkering en leefloon, 1999-2008 (in %).

	Max. werkloosheidsuitkering			Min. werkloosheidsuitkering			Leefloon		
	1999	2008	Versc hil	1999	2008	Versc hil	1999	2008	Versc hil
Fulltime dienstverband									
Alleenstaanden	42	19	-23	58	45	-13	66	70	4
Alleenstaande ouders	-3	10	13	7	23	16	15	21	6
Eenverdieners zonder kinderen	12	23	11	27	43	16	40	49	8
Eenverdieners met kinderen	9	19	10	21	33	12	29	37	7
Parttime dienstverband									
Alleenstaanden	27	8	-20	31	16	-15	38	34	-5
Alleenstaande ouders	15	8	-6	18	15	-3	13	18	4
Eenverdieners zonder kinderen	26	13	-13	30	22	-8	30	2	-28
Eenverdieners met kinderen	23	11	-12	25	16	-10	15	2	-13

Bron: Bogaerts, 2008, blz. 21.

Tabel 2.11 geeft een overzicht van het nettogewin uit werkgelegenheid in verschillende omstandigheden. Wij richten ons primair op de overgang van leefloon naar werkgelegenheid. Ten eerste blijkt dat de stimulans om te gaan werken sterker is voor alleenstaanden en eenverdieners zonder kinderen en juist wat zwakker voor alleenstaande ouders. Eenverdieners met kinderen bevinden zich daar ergens tussen. Ten tweede kunnen wij constateren dat de overgang naar een fulltime dienstverband meer loont dan de overgang naar een parttime dienstverband. Dat is logisch, maar

alleenstaande ouders bevinden zich vaak wel in een situatie waarin een fulltime betrekking niet mogelijk of niet raadzaam is als gevolg van hun zorgplicht. Uit de bovenstaande cijfers kunnen wij concluderen dat het gewin van het werk niet al te groot is vergeleken met overige alleenstaanden en eenverdieners zonder kinderen. Tot slot is de overgang naar een fulltime betrekking met de jaren meer benadrukt dan een overgang naar een parttime betrekking. De cijfers wijzen duidelijk op een stijging van de opbrengst uit een fulltime dienstverband, terwijl de opbrengst van een parttime dienstverband is afgenomen, behalve dan voor alleenstaande ouders. In 2008 bevonden veel eenverdieners zich in een situatie waarin alleen de overgang naar een fulltime dienstverband zou lonen. Gezien het feit dat een fulltime dienstverband niet altijd bereikbaar is voor deze huishoudens, werkt de prikkel om te gaan werken daarom niet helemaal goed. Als het voordeel van een parttime dienstverband minimaal is, kan dit leiden tot een volledige terugtrekking uit de arbeidsmarkt.

Tabel 2.12: Financieel gewin (in %) van de overgang van een uitkering naar een fulltime dienstverband tegen het minimumloon, 1990-2000.

	Fulltime dienstverband		
	1990	1995	2000
Max. werkloosheidsuitkering			
Alleenstaanden	43	40	45
Alleenstaande ouders	-4	-3	4
Eenverdieners zonder kinderen	6	10	17
Eenverdieners met kinderen	5	10	14
Min. werkloosheidsuitkering			
Alleenstaanden	60	56	61
Alleenstaande ouders	10	7	15
Eenverdieners zonder kinderen	27	26	34
Eenverdieners met kinderen	20	21	26
Leefloon			
Alleenstaanden	64	64	73
Alleenstaande ouders	25	14	19
Eenverdieners zonder kinderen	36	38	47
Eenverdieners met kinderen	27	29	35

Bron: Cantillon et al., 2003, blz. 415.

In tabel 2.12 presenteren wij de situatie van voor 1999. Daarbij richten wij ons opnieuw op de overgang van leefloon naar een fulltime dienstverband. Allereerst is er een duidelijke stimulans om te werken. Het voordeel van werk bedraagt ten minste één vierde van het leefloon. De prikkel is het sterkst voor alleenstaanden (64%) en het zwakst voor alleenstaande ouders (25%). Verder wordt de periode 1990-1995 gekenmerkt door stagnatie, of zelfs achteruitgang. Met de jaren zijn de MI-gerechtigden niet in toenemende mate gestimuleerd om te herintegreren op de arbeidsmarkt. Voor alleenstaande ouders is de prikkel om te gaan werken, zelfs verminderd. Pas na 1995 zien wij een toegenomen stimulans om weer te gaan werken. Desalniettemin blijft de prikkel om te gaan werken voor alleenstaande ouders vrij zwak.

Samengevat is de overgang van MI naar een betrekking duidelijk lonend. Er is kortom een stimulans om te gaan werken. De autoriteiten zouden echter meer moeten investeren in dit beleid. Punt van aandacht binnen het beleid zou de prikkel om te gaan werken voor alleenstaande ouders moeten zijn, zonder daarbij voorbij te gaan aan hun gezinssituatie. Er zou nader onderzoek moeten worden verricht naar het voordeel van een parttime dienstverband. Veel mensen worden door omstandigheden ervan weerhouden te zoeken naar een fulltime baan, of deze te accepteren. In dergelijke gevallen moeten zij worden gestimuleerd een baan te accepteren die wel bij hun situatie past. Bovenstaande cijfers laten echter zien dat dit niet altijd het geval is.

2.4. Stromen tussen werkloosheid en OCMW

In een eerder rapport (Cincinnati en Nicaise, 2008a) hebben wij reeds gewezen op het probleem van uitsluiting van werkloosheidsuitkeringen en de aanvullende druk die dit op de OCMW's legt. Tussen 2004 en 2007 is het aantal personen dat is uitgesloten van een werkloosheidsuitkering, scherp gestegen. Dit was omdat ze niet in aanmerking kwamen of omdat ze voor beperkte of onbeperkte duur werden uitgesloten. Uitsluiting van werkloosheid betekent dat de desbetreffende personen zonder inkomsten komen te zitten en hun bestaansmiddelen dus elders moeten zoeken. Hierdoor komt er extra druk te liggen bij de OCMW's, al is het maar een klein deel van diegenen die zijn uitgesloten van een werkloosheidsuitkering, dat een beroep doet op het recht op maatschappelijke integratie en het leefloon.

Wets et al. (1998) hebben de stromen tussen werkloosheid en de OCMW's bestudeerd. Op basis van administratieve gegevens van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA/ONEM) en de OCMW's hebben zij een schatting gemaakt van de grootte van de doorstroom. De cijfers die wij hier presenteren, zijn afkomstig van een steekproefonderzoek. Uit deze extrapolaties blijkt dat de Belgische OCMW's ongeveer 55.000 nieuwe aanvragen hebben ontvangen. Van al deze aanvragen was ongeveer één derde (32%) geregistreerd als werkloze. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een persoon die als werkzoekende geregistreerd staat, steun aanvraagt bij een OCMW: vooruitbetalingen (34%), aanvullingen op het inkomen (39%), en in het bijzonder het intrekken van de werkloosheidsuitkering (27%). Met name de laatste categorie zorgt voor een extra belasting, aangezien mensen waarvan de werkloosheidsuitkering is ingetrokken, vaak volledig afhankelijk zijn van het OCMW voor hun bestaansmiddelen. Ook is het interessant deze categorie verder uit te splitsen: dan blijkt namelijk dat personen waarvan de uitkering wegens langdurige werkloosheid is ingetrokken, het minst geneigd zijn steun aan te vragen bij het OCMW. Personen waarvan de uitkering is ingetrokken vanwege een weigering om te werken of omdat ze zijn weggelopen bij hun werk, dan wel omwille van administratieve sancties, kloppen eerder aan bij het OCMW. Grofweg betreft dit één op de tien personen. Feitelijk zijn velen van hen slachtoffers van de complexiteit of het gebrek aan transparantie van de werkloosheidsregelgeving.

Heylen & Bollens (2006) hebben de doorstroom tussen werkloosheid en bijstand (met name in het geval van sancties) opnieuw onderzocht op basis van administratieve bestanden. Ten eerste constateren zij een duidelijke relatie tussen sancties en de afhankelijkheid van het OCMW. Om precies te zijn ontvangt een van de tien bestrafte personen direct na uitsluiting van de werkloosheidsuitkering een vergoeding van het OCMW. Ten tweede blijkt dat de duur van de sanctie de afhankelijkheid van het OCMW op twee manieren beïnvloedt: hoe langer de sanctie, (a) des te hoger het aandeel bestrafden dat steun aanvraagt bij het OCMW; en (b) des te langer de periode van afhankelijkheid van het OCMW.

De cijfers van de OCMW's van de deelstaat Wallonië, op basis van een steekproef van 57 centra in Wallonië, zijn zorgwekkender (Cherenti, 2009). Uit het onderzoek blijkt dat op 31 oktober 2008 het aantal ontvangers van bijstand bij deze OCMW's als gevolg van sancties van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening 2637 bedroeg,¹² een toename met 22% in vergelijking met 2007 en het *zevenvoudige* ten opzichte van 2005. Naar schatting van de auteur heeft (in Wallonië) 38% van alle personen waarvan de werkloosheidsuitkering is ingetrokken, steun aangevraagd van het OCMW, terwijl vele anderen juist ook zijn „verdwenen” van de bestanden. Wat het profiel betreft van diegenen die bijstand aanvragen, blijkt 60% à 90% (zeer) laag gekwalificeerd te zijn, is 51% alleenstaande ouder en nog eens 30% alleenstaand.

¹² Het cijfer van 2637 is een „inventarisatie”. In de zin van „doorstroom” gedurende de voorafgaande 12 maanden, zijn er bij diezelfde OCMW's 6547 aanvragen binnengekomen.

De recente „explosie” van overgangen van de werkloosheidsuitkering naar bijstand kan worden toegeschreven aan de uitbreiding van het zogezegde Activeringsplan voor werkzoekenden, dat in de zomer van 2004 is geïntroduceerd. Dit Plan behelst onder andere een striktere follow-up ten aanzien van werkzoekenden en gaat gepaard aan een gespreider en (in zijn algemeenheid) strenger sanctiebeleid. In tegenstelling tot het reeds bestaande „artikel 80” (dat betrekking heeft op schorsing wegens „abnormaal langdurige werkloosheid”), bevat het nieuwe beleid geen toetsing van de middelen voorafgaand aan het doorvoeren van de sanctie. Bijgevolg treft het de meest kwetsbare groepen werkzoekenden veel heviger. Naar verwachting heeft het Plan een relatief groter netto-effect in Wallonië, aangezien de Waalse regionale arbeidsbureaus voorheen geneigd waren minder „mee te werken” aan activeringsmaatregelen. In oktober 2008 heeft de Rijksdienst voor de Arbeidsvoorziening verkondigd dat het Plan een succes was. Ironisch genoeg, beweerde zij dat de afname met 24% van de werkloosheid in de afgelopen vier jaar te danken was aan het Plan, en niet zozeer aan de snel groeiende economie (De Tijd, 2 oktober 2008). Alleen al in de eerste helft van 2008 zijn er 12.205 sancties of schorsingen opgelegd.

3. Koppeling tussen het recht op maatschappelijke integratie en de actieve-inclusiestrategie

3.1. Maatschappelijke integratie en de werkgelegenheidsprogramma's

In paragraaf 1.6 hebben wij reeds de verschillende werkgelegenheidsmaatregelen beschreven, die gekoppeld zijn aan het stelsel van maatschappelijke integratie. In dit hoofdstuk zullen wij nader ingaan op de doelmatigheid van deze programma's. Om een algeheel beeld te schetsen, geven wij in de hiernavolgende tabel een overzicht van het jaarlijks aantal banen dat door werkgelegenheidsprogramma's van de OCMW's wordt geschapen. Deze hoeveelheid banen is tussen 1999 en 2004 verdubbeld. Na 2004 is het aantal echter min of meer gestagneerd. De regeringswijziging in 1999, die vergezeld ging van een nieuwe beleidsbenadering (de actieve welvaartstaat), is waarschijnlijk de belangrijkste reden achter deze plotselinge toename. Ook laten de cijfers regionale verschillen zien. Met name Vlaanderen en Wallonië worden gekenmerkt door een stijging van het aantal banen gedurende de periode 1999-2004 en een lichte daling in de periode erna. In Brussel bleef het aantal banen ook ná 2004 groeien (al ligt het zwaartepunt van de groei eveneens in de periode 1999-2004). Het aantal desbetreffende banen is in Brussel bijna verviervoudigd.

Tabel 3.1: Jaarlijks aantal banen gecreëerd door de werkgelegenheidsprogramma's van de OCMW's.

	1999	2004	2008
Vlaanderen	5233	7731	7191
Wallonië	4063	8398	7990
Brussel	1264	4144	4720
België	10.560	20.273	19.901

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

In tabel 3.2 hierna wordt het aantal personen weergegeven dat gedurende het jaar de overstap naar werk heeft gemaakt. Om te beginnen is artikel 60, lid 7 van alle activeringsmiddelen het belangrijkste. In de loop van één jaar zijn door het artikel 19.000 personen gaan werken. Daardoor is deze vorm van activering veel belangrijker dan welke overige activeringsmaatregel dan ook. Invoeginterim lijkt daarentegen de minst belangrijke activeringsmaatregel (de cijfers wijzen zelfs op een afname van deze maatregel). Ook is het interessant naar het verloop van de maatregelen over de jaren te kijken. Het algehele patroon is een aanzienlijke toename gedurende de periode 1999-(2002)-2004 en een (lichte) afname gedurende de periode 2004-2008. Binnen dit algehele patroon spelen de SINE-contracten een bijzondere rol. Feitelijk blijft het aantal mensen dat werk vindt aan de hand van het SINE-systeem voortdurend groeien. Deze groei kan echter niet de afname in werkgelegenheid bij de overige programma's volledig compenseren.

Tabel 3.2: Het aantal personen dat in de loop van één jaar via een werkgelegenheidsprogramma werk vindt.

	1999 (2002)	2004	2008
Artikel 60, lid 7	9917	19.879	19.121
Artikel 61	447	786	504
ACTIVA*	291	968	809
SINE	1	250	422
Overgangswerkgelegenheidsprogramma's	19	631	363
Invoeginterim	38	101	8

* Het eerste jaar waarvan wij beschikken over gegevens ten aanzien van het ACTIVA-programma is 2002 en niet 1999.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Tempera en Agence Alter (2006) hebben het effect van activering door deze programma's onderzocht en geconstateerd dat bijna de helft (49,6%) van de geactiveerde personen tot aan het eind van het activeringsprogramma blijft werken. Er bestaan echter verschillen in doelmatigheid tussen de maatregelen. Sommige programma's zijn erop gericht de toegang tot de sociale verzekering te herstellen – bijvoorbeeld artikel 60, lid 7 en artikel 61 – terwijl andere gericht zijn op een duurzame integratie van gerechtigden op de arbeidsmarkt. De werkelijkheid is dat 46% van de personen die door de eerste groep programma's wordt geactiveerd, aan het eind van het programma zonder baan blijft zitten; in het geval van de tweede groep is dat 58%. De respectieve doelstellingen van de programma's vinden zo hun weerslag in de duurzaamheid van de activering. Ook hebben evalueerders onderzocht waar personen terecht komen na hun activeringsprogramma. 77% van de geactiveerde personen houdt dezelfde baan, terwijl 23% na het activeringsprogramma een andere baan vindt. Opvallend is dat de meeste personen zich na een jaar van activering in een vrij stabiele positie bevinden. Ze behouden hun baan en krijgen zelfs trainingsmogelijkheden. Ongeveer een derde hoopt een andere baan te vinden. De activeringsprogramma's lijken zo in hoge mate vruchten af te werpen. Toch zijn er altijd nog problemen. Om te beginnen krijgt slechts 26,8% na het jaar van activering een vast contract. Een tweede probleem is de voortdurende behoefte aan intensieve begeleiding. De geactiveerde personen hebben moeilijkheden zelf een baan te vinden en hebben vaak hulp nodig van het OCMW. Ook blijkt dat indien personen niet binnen een maand na afloop van hun activeringsprogramma een baan hebben gevonden, zij vaak nog weer een heel jaar werkloos blijven.

Personen onder de 25 jaar bevinden zich in een bijzondere situatie. De OCMW's zijn verplicht hen intensievere vervolfbegeleiding te geven. Het instrument dat voor deze begeleiding wordt gebruikt, heet het individueel project voor maatschappelijke integratie. Het betreft een contract tussen het OCMW en de gerechtigde, waarin de voorwaarden voor de maatschappelijke integratie van de laatste worden omschreven en overeengekomen. Dit integratieproject kan betrekking hebben op zowel werk als onderwijs. Maatschappelijke integratie wordt het vaakst bereikt door integratie op de arbeidsmarkt. In sommige gevallen, in het bijzonder wanneer de gerechtigde zijn of haar middelbaar onderwijs niet heeft afgerond, wordt maatschappelijke integratie echter bereikt door eerst onderwijs te bieden en pas daarna de persoon op de arbeidsmarkt te integreren. Het feit dat het individueel project voor maatschappelijke integratie is vormgegeven in een contract, betekent dat het tevens kan worden gebruikt als basis voor uitsluiting of sancties. Men dient de formele aard van het contract echter niet te overschatten: het betreft meer een „protocol” of herenakkoord (Simoens et al., 2006) dan een contract in wettelijke zin. Desalniettemin verkeert het centrum, ook al kan de aanvrager worden bijgestaan door een derde, ontegenzeggelijk in een sterke positie bij de onderhandeling van de voorwaarden voor het individueel project.

3.2. Toegang tot kwaliteitsdiensten

Afhankelijk van de plaatselijke context biedt het OCMW een breed scala aan diensten, die bijna alles omvatten: sociale begeleiding, verstrekking van warme maaltijden, onderdak, thuiszorg, buurtdiensten, ouderschaps cursussen, onderwijsbegeleiding, sport, culturele projecten etc. In dit onderdeel bespreken wij een aantal van de meest essentiële vormen van ondersteuning.

De OCMW's kunnen *medische hulp* bieden (of financieren), zodat voor iedereen die wettig in België verblijft, de toegang tot kwaliteitszorg is gegarandeerd. Medische hulp valt onder het recht op bijstand, niet onder het recht op maatschappelijke integratie. Iedereen kan medische hulp aanvragen zodra blijkt dat hij of zij niet langer de kosten daarvan zelf kan dragen. Medische hulp beslaat een groot bereik aan ziektekosten:

- medische kosten;
- apotheekkosten;
- ziekenhuiskosten;
- medische en/of apotheekkosten voor ambulante zorg in een verpleegtehuis.

In sommige steden kunnen kwetsbare groepen een medische kaart aanvragen, waarmee ze medische hulp kunnen krijgen. Met deze kaart kan de houder en zijn/haar gezin alle conventionele zorgaanbieders bezoeken. De kosten worden dan direct verrekend aan het OCMW. Migranten zonder papieren kunnen ook een medische kaart en medische hulp aanvragen, al worden voor hen alleen de kosten van dringende medische zorg door het OCMW vergoed. De mate van urgentie moet echter worden vastgesteld door een arts.

Tabel 3.3: Het aantal gerechtigden op (dringende) medische hulp (als percentage van het aantal gerechtigden op bijstand).

	1999	2004	2008
Medische hulp	3150 (9,97%)	6610 (15,29%)	2038 (11,14%)
Dringende medische hulp	220 (87,54%)	3171 (98,53%)	2983 (97,08%)

Bron: POD Maatschappelijke Integratie; <http://mi-is.be>.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aantal gerechtigden op (dringende) medische hulp. In de periode 1999-2004 nam de vraag naar (dringende) medische hulp sterk toe. Ook groeide gedurende deze periode het belang van medische hulp vergeleken met overige vormen van bijstand. Waar in 1999 nog één op de tien aanvragen voor bijstand medische hulp betrof, was dit percentage in 2004 gestegen tot één op de zeven. Aanvragen voor medische hulp door migranten zonder papieren waren bijna altijd aanvragen voor dringende medische hulp. Toch kunnen wij zien dat in 2004 het belang ervan is toegenomen. Tussen 2004 en 2008 zien wij een afname, zowel in absolute cijfers als procentueel. Met andere woorden, niet alleen het aantal aanvragen neemt af, maar ook het gewicht daarvan binnen het recht op bijstand.

Ook kunnen OCMW's ingrijpen op het vlak van *huisvesting*. Ten eerste heeft elke OCMW zijn eigen erfgoed aan woningen. Veel gemeenten hebben hun eigen voorzieningen voor noodopvang. Het OCMW kan voor korte duur (tot 8 maanden) aan personen in nood een woning verhuren, bijvoorbeeld wanneer de vorige woning onbewoonbaar is verklaard, in het geval van uitzetting om gerechtelijke of familieredenen, bij dakloosheid als gevolg van rampen etc. Daarnaast dient het OCMW op de hoogte te worden gesteld van elke gerechtelijk uitzetting. Het centrum kan dan bepalen welke vorm van steun aan

de desbetreffende personen kan worden geboden. Feitelijk is het doel om uitzettingen te voorkomen. In geval van een uitzettingsbevel is het conflict tussen de huurder en de verhuurder vaak al zo geëscaleerd, dat het op dat moment voor het centrum lastig is om nog een oplossing te vinden. Bovendien vereist preventieve hulp vaak veel tijd. Er is vaak te weinig personeel om deze taak goed uit te voeren (VVSG, 2008). Verder geldt dat het OCMW subsidie kan verlenen voor de huur en/of de borgsom. Dit laatste instrument is van groot belang om de barrières voor toegang tot particuliere woningen te overwinnen. Om deze personen in staat te stellen een woning te zoeken, kan het centrum de borgsom voorschieten. Ten slotte kunnen daklozen die een woning betrekken een installatiepremie krijgen. Deze premie is gelijk aan één maand leefloon voor een gezin (d.w.z. EUR 948). De premie kan maar een keer in het leven en voor maximaal twee jaar worden toegekend.

Toegang tot *gas en licht* is een andere belangrijke taak van de OCMW's. Wij refereerden al aan het bestaan van subsidies voor verwarmingskosten, uit hoofde van het Energiefonds (Sociale fonds voor gas en elektriciteit) en het Sociaal Verwarmingsfonds. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) meldt twee belangrijke complicaties bij de toegang tot gas en licht voor achtergestelde huishoudens (VVSG, 2008). Ten eerste pleit de VVSG voor het oprichten van een enkel energiefonds – op het moment worden federale subsidies nog verdeeld over verschillende fondsen, hetgeen een doelmatige levering zeer bemoeilijkt. Ten tweede roept de vereniging op tot hernieuwde aandacht voor overheidssteun op het vlak van preventie en advies. Vooralsnog worden OCMW's pas ingeschakeld als het probleem al is geëscaleerd. Ook mag het bestaan van schuldbemiddelingsdiensten niet onvermeld blijven. Elke OCMW kan in feite naar eigen inzicht een schuldbemiddelingsdienst in het leven roepen, niet alleen op het vlak van gas en licht, maar ook op overige vlakken, zoals huisvesting.

Het recht op bijstand omvat een groot bereik aan overige activiteiten en vormen van bijstand. Wij hebben alleen de meer structurele vormen van bijstand genoemd. Zoals gezegd, is het leefloon als zodanig niet toereikend om het inkomen boven de armoededrempel te tillen. Als wij niettemin de hiervoor besproken maatregelen en initiatieven zouden toevoegen aan de berekening, zal van sommige personen en huishoudens het inkomen tot boven de armoededrempel stijgen. Uit onderzoek blijkt dat sommige OCMW's stelselmatig het leefloon aanvullen tot aan de drempel (Bogaerts & Van Mechelen, 2008). Huishoudens met kinderen kunnen hun inkomens substantieel verhogen met gegarandeerde gezinstoelagen. Al met al hebben de OCMW's een grote diversiteit aan instrumenten tot hun beschikking. Het is echter meestal de aanvrager die de aanvraag moet indienen. Gebrek aan informatie weerhoudt veel aanvragers er nog altijd van voor al hun rechten op te komen. Bovendien betreft de informatieplicht van het OCMW alleen het leefloon. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, hebben de OCMW's een grote mate van discretionaire bevoegdheid om deze vormen van aanvullende diensten toe te kennen en de toelatingsvoorwaarden daarvoor te bepalen.

Literatuurlijst

Bestuur van de informatie en de studiën (2002), „Sterkte/zwakte-analyse van de sociale bescherming voor werknemers in België”, *Belgische tijdschrift voor sociale zekerheid*, 43, 2, blz. 265-363.

Bogaerts K. (2008), *Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, december.

Cantillon B., Marx I. & De Maesschalck V. (2003), „Het trilemma van de sociale zekerheid: verleden, heden en toekomst. De minimumbescherming in de welvaartsstaat”, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 44, 2, blz. 399-434.

Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I. en Van Den Bosch K. (2004), „De evolutie van de minimumbescherming in 15 Europese welvaartsstaten in de jaren negentig”, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 3, blz. 509-548.

Cherenti R., *Les exclusions ONEM: implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS – Service Insertion Professionnelle, februari 2009, 22 blz.

Cincinnati S. en Nicaise I. (2008a), *Assessment of the social inclusion strand of the 2008-2010 National Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion: final report*, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm (21 april 2009).

Cincinnati S. en Nicaise I. (2008b), *Trends Developments, “Feeding in” and “Feeding out”: A study of national policies*, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm (24 april 2009).

De Kamer van Volksvertegenwoordigers (2002), *Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/1603/50K1603001.pdf> (24 maart 2009).

De Lathouwer L. (2004), *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juni.

De Morgen 26 maart 2009, *OCMW Antwerpen ziet meer leefloners*.

De Tijd, RVA: „Werkloosheid daalt met 24% na activeringsplan”, 2 oktober 2008.

Groenez S. en Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 138 blz.

Hanotiaux G. en Martens Y. (2008), Un statut injuste à supprimer!, *Ensemble*, 63, blz. 16-19.

Hermans K., Declercq A., Seynaeve T. en Lammertyn F. (2004), „Aan de rand van de actieve welvaartstaat. Een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCWM-hulpverlening”, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 2, blz. 293-327.

Heylen V. en Bollens J. (2006), *Stromen tussen werkloosheid, werk en OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2008), *Weerslag van de crisis op de arbeidsmarkt*, <http://www.meta.fgov.be/home.aspx> (24/04/2009).

Nicaise I., Groenez S., Adelman L., Roberts S en Middleton S. (2004), *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems*.

Nicaise I. en Morissens A. (2007), *Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out": A study of national policies*, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm (21 april 2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2005), *Gids voor de gebruikers van het OCMW*, http://mi-is.be/themes/POD/publicaties/content/Gids_voor_de_gebruikers_van_het_OCMW%20NL.pdf (9 april 2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2006a), *Gids voor daklozen*, POD MI, Brussel, 64 blz.

POD Maatschappelijke Integratie (2006b), *Overzicht van de tewerkstellingsmaatregelen voor gerechtigden op maatschappelijke integratie of een financiële maatschappelijke hulp*, <http://mi-is.be/themes/participation/activering/content/Overzicht%20tewerkstellingsmaatregelen%20-%202006.pdf> (10 april 2009).

Simoens D., Put J. en Renette S. (2006), *Thematische studies over het recht op maatschappelijke integratie op basis van de rechtspraak in het jaar 2003*, <http://www.armoedebestrijding.be> (1 april 2009).

Steenssens K., Degavre F., Demeyer B. en Van Regenmortel T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 194 blz.

Tempera en Agence Alter (2006), *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechthebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject*, <http://www.mi-is.be> (22 april 2009).

Vercauteren L. en Daems (1995), *Niet-gebruik van sociale zekerheid*, Universiteit Antwerpen, Departement Rechten, Vakgroep sociaal recht, Antwerpen, 142 blz.

Van Mechelen N. en Bogaerts K. (2008), *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juni.

Van Menxel G., De Wacker A. en Blow H. (2006), *The right to health is a human right: ensuring access to health for homeless people*, <http://www.feansta.org> (15 april 2009).

Versailles Ph., Flohimont V., Messiaen M., Straet D. en Walravens F. (2008), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door rechtspraak van het jaar 2006*, <http://www.mi-is.be> (1 april 2009).

VVSG (2008), *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, <http://www.vvsg.be>.

Wets J., De Witte H., Vanheerswynghels A., Breauchesne M.-N. en Olivier M. (1998), *Werkloosheid en sociale bijstand: communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en instroom in de sociale bijstand. Syntheserapport*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.