



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN



www.hiva.be



UCL Université  
catholique de Louvain

FOPES Faculté ouverte de  
politique économique  
et sociale

# Leven (z)onder leefloon

## *Deel 1. Onderbescherming onderzocht*

Katrien Steenssens, Florence Degavre, Leen Sannen,  
Barbara Demeyer, Tine Van Regenmortel  
m.m.v. Rembert De Blander en Ides Nicaise

Promotoren: Barbara Demeyer & Tine Van Regenmortel

Dit onderzoeksrapport kwam tot stand in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid ten behoeve van de POD Maatschappelijke Integratie in het kader van het programma '**Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid**'.

Dit programma werd in het leven geroepen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de behoeften van de federale overheidsdepartementen inzake gerichte onderzoeksacties van bepaalde duur (6 maanden tot 1 jaar) en/of verkennend onderzoek met betrekking tot strategische gebieden. Het betreft een 'horizontale' actie: ze staat open voor de financiering van onderzoeksprojecten binnen de verschillende beleidsthema's die in het kader van de regeringsbeslissingen naar voren worden geschoven.

FEDERAAL WETENSCHAPSBELEID



Copyright (2007) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)  
Parkstraat 47 - bus 5300, 3000 Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

## VOORWOORD

De aandacht voor het bestrijden van sociale fraude, waaronder het onrechtmatig opnemen van het leefloon, lijkt in menig OCMW een vaste waarde in het discours omtrent financiële hulpverlening. De mogelijkheden die zich aandienen via de integratie van de OCMW's in de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid (KSZ) versterkt in eerste instantie deze tendens. De bestrijding van financiële onderbescherming is een tot nog toe minder ontwikkeld spoor in het beleid omtrent financiële hulpverlening van de OCMW's. Door dit onevenwicht in beleidsvoering blijft een belangrijke groep van rechthebbenden in de kou staan, de zogenaamd 'onderbeschermden'. Dit zijn personen die hun recht op een leefloon of aanvullende financiële steun niet realiseren.

Door in te gaan op de onderzoeksopdracht *'Naar een proactieve benadering van onderbescherming i.v.m. leefloon en sociale hulp'* willen wij deze problematiek onder de aandacht brengen en tegelijk een oplossingsgerichte bijdrage leveren.

Het onderzoek kwam tot stand in opdracht van POD Wetenschapsbeleid en werd uitgevoerd door een partnerschap tussen enerzijds het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven (K.U.Leuven) en de Faculté ouverte de politique économique et sociale (FOPES), verbonden aan de Université Catholique de Louvain (UCL). In beide onderzoeksinstituten wordt er veel aandacht besteed aan beleids- en praktijkgericht onderzoek op het snijvlak van economische, sociale, culturele en politieke thema's.

We hadden deze onderzoeksopdracht echter nooit kunnen realiseren zonder het engagement van 16 OCMW's<sup>1</sup> om creatief mee na te denken over proactieve strategieën en interventies vanuit het OCMW. Ook de 35 respondenten die via een diepte-interview hun ervaringen met onderbescherming met ons hebben gedeeld, zijn we zeer erkentelijk. Om deze personen te bereiken hebben we op enthousiaste

---

<sup>1</sup> Gent, Eeklo, Mechelen, Tienen, Oostende, Genk, Antwerpen, Brussel, Bastogne, Schaarbeek, La Louvière, Luik, Charleroi, Fleurus, Bergen en Seraing.

medewerking kunnen rekenen van tal van intermediaire sociale organisaties<sup>2</sup> en OCMW's.<sup>3</sup> Ook hen zijn we dankbaar voor deze waardevolle inzet. Tot slot willen we zowel de POD Wetenschapsbeleid als opdrachtgever van dit onderzoeksproject en de POD Maatschappelijke Integratie als stuwende kracht achter dit onderzoeksthema van harte danken voor de boeiende en aangename samenwerking.

Resultaat van het onderzoek zijn twee complementaire publicaties. Een eerste publicatie, die u nu ter hand heeft, is het onderzoeksrapport waarin we kennis verzamelen omtrent het thema van financiële onderbescherming ten aanzien van leefloon en sociale hulp vanuit zowel kwantitatieve als kwalitatieve data. Deze inzichten vormen de inspiratiebron voor een aantal aanbevelingen voor een bestrijdingsbeleid van financiële onderbescherming en voor verder onderzoek omtrent dit thema. Een tweede publicatie is het methodiekboek dat onmiddellijk verder bouwt op de nieuwe inzichten uit het onderzoeksrapport. Het reikt concrete handvatten en veel praktijkvoorbeelden aan voor de ontwikkeling van proactief handelen in de strijd tegen financiële onderbescherming. Hiermee richt het zich op de eerste plaats naar praktijkwerkers en beleidsverantwoordelijken werkzaam in de OCMW's alsook naar medewerkers in het brede sociale en administratieve werkveld.

We hopen dat beide publicaties inspireren tot meer en betere bestrijding van financiële onderbescherming.

Vanwege de onderzoeksploeg,  
Katrien Steenssens, senior onderzoeker, HIVA-K.U.Leuven  
Dr. Florence Degavre, senior onderzoeker, FOPES-UCL  
Leen Sannen, senior onderzoeker, HIVA-K.U.Leuven  
Barbara Demeyer, projectleider, HIVA-K.U.Leuven  
Prof. dr. Tine Van Regenmortel, projectleider, HIVA-K.U.Leuven  
Prof. dr. Ides Nicaise, projectleider, HIVA-K.U.Leuven  
Dr. Rembert Deblander, senior onderzoeker, HIVA-K.U.Leuven

---

<sup>2</sup> Recht-Op (Antwerpen), Gezondheidscentrum Zwartberg-Waterschei (Genk), straathoekwerk LiSS (Genk), CAD (Genk), Accueil Botanique en Maison des femmes battues (Luik, via Relais Social), Entrée Libre (Bergen, via Relais Social), Hobo (Brussel), Chez Nous (Brussel, via Concertation sans Abri).

<sup>3</sup> Antwerpen, Genk, Eeklo, Luik, Bergen, Fleurus, Brussel.

# INHOUD

|                                                                            |          |
|----------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Inleiding</b>                                                           | <b>1</b> |
| <b>Hoofdstuk 1 / Opzet en aanpak van het onderzoek</b>                     | <b>5</b> |
| 1. Doelstelling en onderzoeksvragen                                        | 5        |
| 2. Conceptualisering van onderbescherming en proactief handelen            | 6        |
| 3. Selectie van OCMW's en intermediairen                                   | 11       |
| 3.1 Selectie van OCMW's                                                    | 11       |
| 3.1.1 Selectiecriteria                                                     | 11       |
| 3.1.2 Uitwerking van het criterium 'sociaal-economisch<br>aandachtsgebied' | 12       |
| 3.2 Resultaat                                                              | 13       |
| 3.3 Selectie van intermediairen                                            | 15       |
| 3.3.1 Selectiecriteria                                                     | 15       |
| 3.3.2 Resultaat                                                            | 15       |
| 3.4 Samenvatting                                                           | 16       |
| 4. Aanpak van de vier onderzoeksluiken                                     | 18       |
| 4.1 Statistische analyse actualisering profielkenmerken                    | 18       |
| 4.2 Diepte-interviews met betrokkenen                                      | 18       |
| 4.3 Focusgroepen met piloot-OCMW's                                         | 19       |
| 4.3.1 Opzet, werkwijze en participanten                                    | 19       |
| 4.3.2 Verloop                                                              | 20       |
| 4.4 Verkennen mogelijkheden positieve bestandkoppeling                     | 20       |

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 2 / Kwantitatieve profielschets van personen in<br/>onderbescherming</b> | <b>21</b> |
| 1. Omvang van onderbescherming                                                        | 21        |
| 2. Profielkenmerken van personen in onderbescherming                                  | 23        |
| 2.1 Leeftijd                                                                          | 23        |
| 2.2 Gender                                                                            | 24        |
| 2.3 Opleidingsniveau                                                                  | 24        |
| 2.4 Grootte van het huishouden                                                        | 25        |
| 2.5 Gepensioneerden                                                                   | 26        |
| 3. Globaal beeld van onderbeschermden                                                 | 27        |
| 3.1 Kans op armoede                                                                   | 28        |
| 3.2 Kans op bescherming door leefloon                                                 | 31        |
| 4. Besluit                                                                            | 34        |
| <b>Hoofdstuk 3 / Het PROCES van onderbescherming</b>                                  | <b>35</b> |
| 1. Ter situering                                                                      | 35        |
| 2. Onderzoeksmethode en -instrumenten                                                 | 36        |
| 2.1 Het belang van verslaggeving                                                      | 36        |
| 2.2 Voor een goed begrip: vijf kenmerken van de hermeneutische<br>benadering          | 36        |
| 2.3 Selectie van respondenten                                                         | 38        |
| 2.3.1 De populatie                                                                    | 38        |
| 2.3.2 Streven naar een ruime waaier aan 'cases'                                       | 39        |
| 2.3.3 Selectiecriteria                                                                | 39        |
| 2.3.4 Selectiemethode: OCMW's en intermediairen als<br>doorverwijzer                  | 40        |
| 2.4 Bevraging van respondenten                                                        | 41        |
| 2.4.1 Een probleemgericht diepte-interview als methode                                | 41        |
| 2.4.2 Een topicklok als interviewinstrument                                           | 41        |
| 2.4.3 Aanvullende instrumenten                                                        | 43        |
| 2.5 De analyse                                                                        | 44        |
| 2.5.1 De hermeneutische cirkel                                                        | 44        |
| 2.5.2 Eerste lezing en reconstructie                                                  | 45        |
| 2.5.3 Informatietabellen per facet                                                    | 45        |
| 3. Wie en wat we vonden: de respondenten en de interviews                             | 45        |
| 3.1 Wie we vonden: de respondenten                                                    | 45        |
| 3.1.1 Aantal respondenten, hun regio en hun selectiekanaal                            | 45        |
| 3.1.2 Profielschets respondenten                                                      | 46        |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2 Wat we vonden: de interviews                                          | 49  |
| 3.2.1 De interviewsetting                                                 | 49  |
| 3.2.2 Duur van de interviews                                              | 50  |
| 3.2.3 De registratie                                                      | 50  |
| 3.2.4 Het bezorgen van de resultaten                                      | 51  |
| 4. Onderzoeksresultaten                                                   | 51  |
| 4.1 Het geheel: wat de vorm over de inhoud vertelt                        | 51  |
| 4.2 Het geheel: enkele reconstructies van ervaringsverhalen               | 54  |
| 4.2.1 Inleiding                                                           | 54  |
| 4.2.2 Een orkaan van mijn leven (respondent R3)                           | 54  |
| 4.2.3 Ik ga het zo doen, ik trek m'n plan (respondent R9)                 | 56  |
| 4.2.4 Zoals een pion op een schaakbord (respondent R17)                   | 57  |
| 4.3 Het geheel: naar een ruimer concept van proactief handelen            | 58  |
| 4.4 De delen: het proces ontrafelt                                        | 60  |
| 4.4.1 De statuten van financiële bescherming                              | 60  |
| 4.4.2 Scharnierpunten en -processen                                       | 70  |
| 4.4.3 In onderbescherming                                                 | 74  |
| 4.4.4 Drempels van niet-opname                                            | 75  |
| 4.4.5 Overleven                                                           | 86  |
| 4.4.6 Naar het OCMW                                                       | 91  |
| 4.4.7 Drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers                  | 96  |
| 4.4.8 De toegekende hulp                                                  | 102 |
| 4.5 Oplossingen                                                           | 109 |
| 4.5.1 Opsporen, benaderen en toeleiden                                    | 110 |
| 4.5.2 Informeren en communiceren                                          | 112 |
| 4.5.3 Verbeterd onthalen                                                  | 113 |
| 4.5.4 Domiciliemogelijkheden creëren                                      | 114 |
| 4.5.5 Duurzame integratiekansen bieden voor iedereen                      | 116 |
| 5. Samenvattend besluit                                                   | 119 |
| 5.1 Onderzoeksmethode en -instrumenten                                    | 119 |
| 5.2 Onderzoeksresultaten                                                  | 122 |
| 5.2.1 Het proces van onderbescherming en het concept 'proactief handelen' | 122 |
| 5.2.2 Het statuut van financiële bescherming                              | 124 |
| 5.2.3 Scharnierpunten en -processen                                       | 126 |
| 5.2.4 Drempels van niet-opname                                            | 128 |
| 5.2.5 Overleven                                                           | 129 |
| 5.2.6 Naar het OCMW                                                       | 130 |
| 5.2.7 Drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers                  | 131 |
| 5.2.8 De toegekende hulp                                                  | 132 |
| 5.2.9 Ervaringsoplossingen                                                | 133 |

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Hoofdstuk 4 / Rechtentoekenning via positieve bestandskoppeling:<br/>welke mogelijkheden voor de OCMW's?</b> | <b>135</b> |
| 1. Inleiding                                                                                                    | 135        |
| 2. Positieve bestandskoppeling                                                                                  | 135        |
| 3. Kruispuntbank Sociale Zekerheid                                                                              | 137        |
| 4. Aansluiting OCMW's op de KSZ                                                                                 | 138        |
| 5. Welke mogelijkheden tot proactiviteit?                                                                       | 139        |
| 5.1 Leefloon en proactieve diensten: naar een automatische koppeling?                                           | 140        |
| 5.2 Multifunctioneel attest: uitbreiding van het pallet?                                                        | 143        |
| 5.3 Toegang tot databanken voor het sociaal onderzoek                                                           | 144        |
| 5.3.1 Rijksregister                                                                                             | 144        |
| 5.3.2 Wachtregister                                                                                             | 145        |
| 5.3.3 SIS-kaart                                                                                                 | 145        |
| 5.4 Toegang tot databanken voor de opsporing van potentiële<br>leefloongerechtigden en/of sociale hulp?         | 146        |
| 5.4.1 Mogelijkheden en beperkingen m.b.t. de KSZ                                                                | 146        |
| 5.4.2 Andere databanken of andere cliëntinformatie                                                              | 146        |
| 6. Voorstellen om de proactieve kracht van positieve bestandskoppeling<br>voor OCMW's te versterken             | 147        |
| <b>Algemeen samenvattend besluit</b>                                                                            | <b>149</b> |
| 1. Onderzoeksopzet                                                                                              | 149        |
| 2. Onderzoeksresultaten                                                                                         | 150        |
| 2.1 Omvang en profiel van onderbescherming                                                                      | 150        |
| 2.2 Het proces van onderbescherming                                                                             | 151        |
| 2.3 Mogelijkheden en beperkingen van positieve bestandskoppeling:<br>eerste verkenning                          | 161        |
| 2.4 Ontwikkeling van een methodiekboek voor OCMW's                                                              | 162        |
| <b>Voorstellen voor beleid en onderzoek</b>                                                                     | <b>165</b> |
| 1. Voorstellen voor beleid                                                                                      | 165        |
| 1.1 Nood aan een proactieve strategie tegen financiële onderbescherming                                         | 165        |
| 1.2 Aandacht voor bijzondere doelgroepen                                                                        | 168        |
| 1.3 Aandacht voor scharniermomenten en -processen                                                               | 168        |
| 1.4 Nood aan een 'gedeelde' strategie tegen financiële onderbescherming                                         | 168        |
| 1.5 Nood aan een duidelijke (her)definiëring van (onder)bescherming                                             | 169        |

---

|                     |                                                                                                     |            |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.6                 | Nood aan meer en stabiel leefloon                                                                   | 169        |
| 1.7                 | Nood aan een afbakening van de handelingsmarge voor het toekennen van hulp                          | 169        |
| 1.8                 | Nood aan duurzame oplossing voor onderbescherming                                                   | 170        |
| 2.                  | Voorstellen voor onderzoek                                                                          | 170        |
| 2.1                 | Uitklaren vaststellingen kwantitatief onderzoek m.b.v. aangereikte kaders uit kwalitatief onderzoek | 170        |
| 2.2                 | Verder onderzoek naar mogelijkheden voor positieve bestandskoppeling                                | 171        |
| 2.3                 | Verdere (analyse) kwalitatief onderzoek                                                             | 171        |
| 2.4                 | Onderzoek bij beleid en contactambtenaren van OCMW's i.v.m. handelingsmarge toekennen hulp          | 171        |
| 2.5                 | Verder onderzoek naar de (mogelijke) rol van intermediairen                                         | 171        |
| 2.6                 | Verder onderzoek naar de praktijk van ambtelijke schrapping                                         | 172        |
| <b>Bijlagen</b>     |                                                                                                     | <b>173</b> |
| <hr/>               |                                                                                                     |            |
| Bijlage 1 /         | Stuurgroep: samenstelling                                                                           | 175        |
| Bijlage 2 /         | Deelnemers focusgroepen                                                                             | 176        |
| Bijlage 3 /         | Gehanteerde methode voor neutralisering van attritie                                                | 177        |
| Bijlage 4 /         | Topicklok                                                                                           | 179        |
| <b>Bibliografie</b> |                                                                                                     | <b>181</b> |
| <hr/>               |                                                                                                     |            |



## INLEIDING

Het onderzoek 'Traps & springboards in European minimum income systems: The Belgian case' (Groenez & Nicaise, 2001)<sup>4</sup>, kwam tot de vaststelling dat heel wat potentiële gerechtigden op een minimuminkomen daar om één of andere reden geen aanspraak op maakten. Als belangrijkste beleidsimplicatie voor België wordt een meer proactieve bescherming voorgesteld. Deze onderzoeksopdracht wil hieraan een bijdrage leveren.

Ze heeft van bij de aanvang een dubbele finaliteit: enerzijds het verder onderzoeken van financiële onderbescherming ten aanzien van leefloon en sociale hulp en anderzijds het ontwikkelen van een methodiek voor de bestrijding van deze onderbescherming. Deze dubbele doelstelling is veelal ook een rode draad doorheen de opdrachten die we in onze onderzoeksgroep 'Armoede en sociale integratie' van het HIVA opnemen. De directe koppeling van *kennisverwerving* aan *methodiekontwikkeling* staat hierbij centraal.

Het eerste deel van deze opdracht, resulterend in voorliggend onderzoeksrapport, kunnen we omschrijven als een vorm van '*rechtenonderzoek*'. Het al dan niet realiseren van sociale grondrechten vormt het centrale uitgangspunt binnen onze onderzoeksgroep (o.a. recht op een inkomen, recht op hulp- en dienstverlening, recht op welzijn en gezondheid, recht op cultuur, recht op een gezin, recht op huisvesting, recht op arbeid, enz ...). Bij het tweede deel van de opdracht, resulterend in het methodiekboek<sup>5</sup>, kunnen we spreken over de ontwikkeling van een '*rechtenmethodiek*'. In onze onderzoeksgroep sluit dit aan bij de ontwikkeling van methodieken waarbij vertrekkende vanuit een welbepaalde visie een aantal methoden, technieken en instrumenten worden aangereikt om het concrete handelen binnen bv. de welzijns- en gezondheidszorg vorm te geven (zie bv. maatzorg,

---

<sup>4</sup> Groenez S. & Nicaise I. (2001), *Traps & springboards in European minimum income systems: The Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

<sup>5</sup> Sannen L. e.a. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 2: Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*, HIVA-K.U.Leuven.

het lokaal cliëntoverleg, het maatplan<sup>6</sup>). *Empowerment* vormt hierbij het centrale kader, zowel wat betreft de onderzoeksactiviteiten van de onderzoeksgroep in het algemeen als in dit voorliggend onderzoek in het bijzonder. Empowerment is een paradigma - een denk- en handelingskader - met implicaties voor onder meer onderzoek, beleid en de concrete hulp- en dienstverlening. Empowerment staat steeds voor een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving, en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie (Van Regenmortel, 2002 en Driessens & Van Regenmortel, 2006<sup>7</sup>). Dit versterkingsproces kan gebeuren wanneer een appèl wordt gedaan op het psychologisch kapitaal, de veerkracht van maatschappelijk kwetsbare groepen enerzijds, maar anderzijds ook door de nodige sociale hulp- en steunbronnen voor deze groepen toegankelijk te maken.

Hoofdstuk een geeft een beschrijving van de aanpak van deze onderzoekso opdracht. Na de doelstelling en de onderzoeksvragen besteden we aandacht aan de conceptualisering van onderbescherming en proactief handelen. Vervolgens komt de selectie aan bod van de OCMW's en intermediairen die we in deze opdracht betrekken, ofwel via participatie in focusgroepen en/of als doorverwijzer van respondenten voor het kwalitatieve luik. Afrondend voor dit tweede hoofdstuk volgt een beschrijving van de aanpak van de vier onderzoeksluiken.

Hoofdstuk twee geeft een kwantitatieve profielschets van personen in onderbescherming. Na de omvang van onderbescherming, volgt een analyse van de profielkenmerken naar leeftijd, gender, opleidingsniveau, grootte van het huishouden en statuut van gepensioneerden. In een derde paragraaf wordt een globaal beeld geschetst van onderbeschermden uitgaande van volgende twee vragen: wat is de kans op armoede en wat is de kans op bescherming door leefloon?

In een derde hoofdstuk volgt een verkennende analyse van het proces van onderbescherming. Dit hoofdstuk is gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksdata, namelijk diepte-interviews met personen in onderbescherming. Zowel het proces in zijn geheel als de onderscheiden delen worden gedetailleerd geanalyseerd, met aandacht voor de statuten van onderbescherming, de scharnierpunten en -processen, leven in onderbescherming, drempels van niet-opname, het overleven, de

<sup>6</sup> Van Regenmortel T. (1995), *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen. Theorie en praktijk in het OCMW van Genk*, ACCO, Leuven/Amersfoort, 188 p.

<sup>7</sup> Het empowermentparadigma en de implicaties hiervan voor de hulpverlening is uitvoerig onderbouwd en beschreven in het doctoraat van Prof. dr. T. Van Regenmortel en in de daaropvolgende studie omtrent bindkracht in armoede. Deze inzichten zijn terug te vinden in de volgende twee publicaties:

Van Regenmortel T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, ACCO, Leuven/Amersfoort, 211 p.

Driessens K. & Van Regenmortel T. (2006), *BIND-KRACHT in armoede. Leefwereld en hulpverlening*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven, 356 p.

weg naar het OCMW, drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers, de toegekende hulp en oplossingssporen.

Een vierde hoofdstuk verkent de mogelijkheden voor de OCMW's van rechten-toekenning via positieve bestandskoppeling als één van de mogelijke antwoorden op financiële onderbescherming. Dit hoofdstuk resulteert in een aantal voorstellen om de proactieve kracht van positieve bestandskoppeling via de integratie in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en/of via andere databanken of cliëntinformatie te versterken.<sup>8</sup>

Tot slot van het onderzoeksrapport worden zowel het onderzoeksopzet als de belangrijkste onderzoeksresultaten in een algemeen samenvattend besluit samengevoegd. Onmiddellijk hierop aansluitend formuleren we een aantal beleidsvoorstellen en een aantal voorstellen voor verder onderzoek omtrent dit thema.

---

<sup>8</sup> Momenteel loopt op het HIVA een onderzoek over de impact van de aansluiting van de OCMW's op de KSZ (i.s.m. GERME-ULB), i.o.v. Minister van Maatschappelijk Integratie C. Dupont.



# **HOOFDSTUK 1**

## **OPZET EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK**

### **1. Doelstelling en onderzoeksvragen**

De concepten sociale uitsluiting en sociale integratie hebben betrekking op de mate waarin en de wijze waarop personen en groepen niet of wél deelnemen aan belangrijke maatschappelijke levensdomeinen en de hulpverlenings- en algemene welzijnsvoorzieningen die op deze domeinen werden en worden uitgebouwd. Het gaat hier zowel om toestanden van sociale uitsluiting en integratie als om de processen waarlangs zij in deze toestanden terecht komen.

In ons onderzoek naar onderbescherming ten aanzien van het leefloon ligt de centrale focus op het maatschappelijk domein van het inkomen. Het gaat om die vorm van sociale uitsluiting die wordt gekarakteriseerd door het niet realiseren van een inkomen dat via de organieke wet op de OCMW's op een maatschappelijk geïnstitutionaliseerde wijze wordt beschouwd als het inkomen dat moet toelaten een menswaardig bestaan te leiden, het 'leefloon'.

Via een beter begrip van deze vorm van sociale uitsluiting zoeken we naar aangrijpingspunten voor het invullen van een mogelijke proactieve rol van het OCMW op dit domein. Doel is het ontwikkelen van een inspirerend, activerend methodiekboek voor proactief handelen ten aanzien van onderbescherming door OCMW's.

Deze doelstelling veronderstelt het detecteren van aanknopingspunten voor de identificatie, de opsporing en de benadering van de doelgroep. Deze kunnen gelegen zijn in: kwantificeerbare kenmerken van de doelgroep, de leefwereld van de doelgroep, de eigen werking van het OCMW en mogelijkheden die zich voordoen in de ruimere maatschappelijke omgeving. Deze sporen vertalen zich in vier onderscheiden, maar onderling verbonden onderzoeksluiken. Samen leveren zij de inhoudelijke onderbouw voor het methodiekboek.

In het eerste, kwantitatieve onderzoeksluik benaderden we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een toestand van sociale uitsluiting: via een profiel-

schets van onderbeschermden gaan we na of en welke persoonsgebonden kenmerken het risico op onderbescherming ten aanzien van het leefloon vergroten.

In het tweede, kwalitatieve onderzoeksluik benaderen we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een proces van sociale uitsluiting dat zich in en door de dagelijkse leefwereld voltrekt en continueert of beëindigd. Op basis van diepte-interviews met de betrokkenen gaan we na hoe we onderbescherming vanuit hun ervaringen en betekenisverlening moeten begrijpen en welke daarin de aangrijpingspunten zijn voor een proactieve benadering.

In het derde onderzoeksluik worden de resultaten uit de voorgaande onderzoeksluiken getoetst aan 16 Piloot-OCMW's. Op deze manier worden de mogelijkheden en knelpunten omtrent een proactieve benadering van financiële onderbescherming en het draagvlak hiervoor verkend.

In het vierde onderzoeksluik worden de mogelijkheden en beperkingen van positieve bestandskoppeling voor de OCMW's verder verkend. Dit topic wordt ook besproken in de focusgroepgesprekken.

Opmerking: de samenwerking van OCMW's met intermediairen vormt in het kader van deze opdracht geen afzonderlijk onderzoeksluik. Wel wordt het thema onrechtstreeks behandeld via aandacht voor contacten in diepte-interviews, via ervaringen met intermediairen van OCMW's in de focusgroepen.

## 2. Conceptualisering van onderbescherming en proactief handelen

Naargelang het land vallen in Europa jaarlijks tussen 2 en 16% van de bevolking gedurende minstens één maand door de mazen van het onderste vangnet (de bijstand) (Groenez & Nicaise, 2001). En dit is beduidend méér dan het aandeel van de bevolking dat effectief bijstand ontvangt. België is in dit lijstje van Europese landen derde 'beste' leerling, met 4,2% van de bevolking beneden de bijstandsdrempel.

In het kader van deze onderzoeksopdracht definiëren we onderbescherming als: *een situatie waarin potentiële gerechtigden op het leefloon of een financiële bijpassing (d.i. een vorm van maatschappelijke/sociale hulp) tot op het niveau van het leefloon dit recht niet openen.*

Volgende omschrijving werd gebruikt voor de selectie van de respondenten:

'Het gaat om mensen die zich momenteel of (gedurende één of meerdere periodes) in het verleden in een situatie bevinden/bevonden waarin zij in financieel opzicht recht hebben/hadden op het leefloon/bestaansminimum of een financiële bijpassing (tot op dat niveau), maar dit recht om één of meerdere redenen niet realiseren/realiseerden. Deze redenen kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn (informatief, administratief, situationeel, gevoelsma-

tig, ...) en zich aan de kant van (de wetgeving met betrekking tot) het OCMW en/of de betrokkene bevinden.'

Het gaat m.a.w. om *financiële onderbescherming*, waarbij het bedrag overeenkomstig het *leefloon* het uitgangscriterium vormt om te spreken van onderbescherming. Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met *financiële bijpassing* (d.i. een vorm van maatschappelijke hulp/sociale hulp<sup>9</sup>) tot op het niveau van het leefloon.<sup>10</sup>

*Proactief handelen* kan in enge zin worden omschreven als 'handelingen waarbij een organisatie of dienst zelf stappen zet om potentiële gerechtigden op te sporen en te benaderen.'

Geïnspireerd door Hak, Piepers & van Putten (2001)<sup>11</sup> onderscheiden we proactief handelen van responsief en actief handelen.

- Bij *responsief handelen* geeft een dienst uitsluitend antwoord op een concrete vraag van de burger. De burger is hierbij initiatiefnemer.
- *Actief handelen* gaat een stap verder. De burger krijgt op zijn vraag meerdere alternatieven aangeboden. Vanuit een integrale benadering wordt hij bovendien actief geïnformeerd over zijn mogelijke rechten en over de handelingen die hij moet verrichten om aanspraak te kunnen maken op één of meerdere 'producten' (i.e. voordelen of tegemoetkomingen). Het initiatief komt evenwel nog steeds van de burger.
- *Proactief handelen* gaat nog een stap verder. Hak, Piepers & van Putten definiëren proactieve dienstverlening als 'die vorm van dienstverlening waarbij de overheid op eigen initiatief een dienstverleningsproces richting de klant start op basis van reeds bekende informatie bij de overheid zelf'. In tegenstelling tot de twee voorgaande handelingswijzen is de initiatiefnemer hier de overheid zelf. In de meest verstrekkende vorm worden rechten *automatisch toegekend* (bv. o.b.v. de gegevens in de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid). Minder ver gaat het (automatisch) informeren van potentiële gerechtigden over voordelen en tegemoetkomingen waar men recht op heeft. De nadruk ligt op het gericht informeren van specifieke doelgroepen. Ook het *actief opsporen* van

---

<sup>9</sup> Sociale hulp: naast het leefloon zijn er nog diverse andere vormen van hulp die het OCMW kan bieden, bv. een hele waaier aan sociale voordelen en tegemoetkomingen. Het betreft hier zowel sociale voordelen die in ieder OCMW van toepassing zijn (bv. vermindering voor openbaar vervoer voor leefloongerechtigden) als lokale keuzes (bv. de terugbetaling van bepaalde medicijnen).

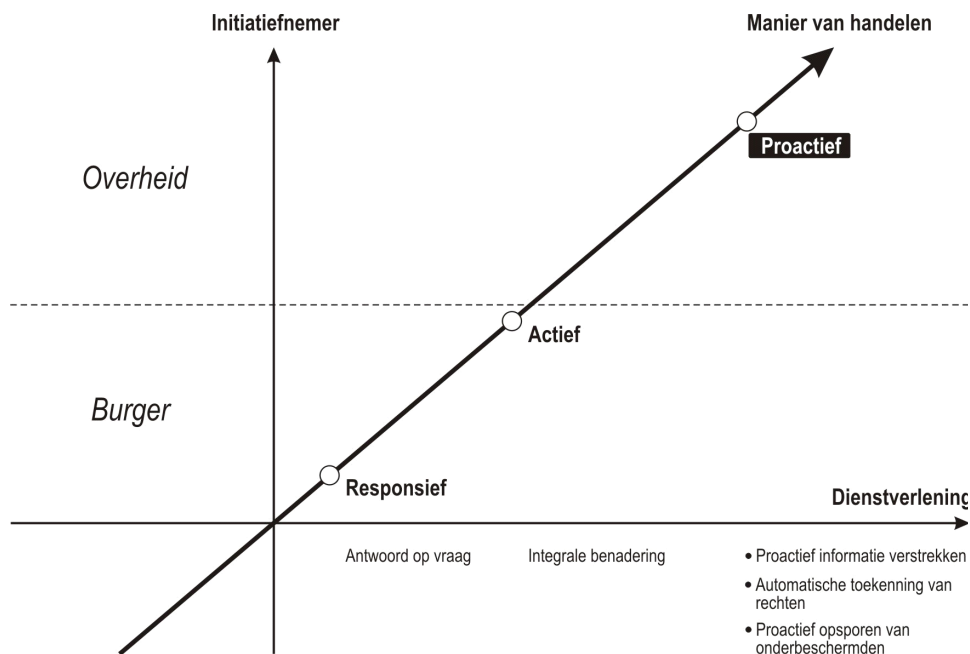
<sup>10</sup> De bedragen van het leefloon zijn op 1 augustus 2005 de volgende:

- samenwonende: 5 004,83 euro/jaar (417,07 euro/maand);
- alleenstaande: 7 507,25 euro/jaar (625,60 euro/maand);
- alleenstaande met gezin ten laste: 10 009,67 euro/jaar (834,14 euro/maand) (bron: <http://www.mi-is.be/>).

<sup>11</sup> Hak A.-W., Piepers H. & van Putten B. (2001), *Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn*, Programmabureau Overheidsloket 2000, Den Haag, 71 p. + bijlagen.

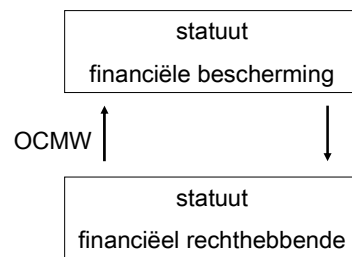
mensen die hun rechten niet volledig uitputten) kan deel uitmaken van proactief handelen.

Schematisch kunnen we bovenstaande als volgt weergeven:



**Figuur 1.1** Van Responsief naar actief en proactief handelen

Tegenover de problematiek van onderbescherming en de gestelde nood aan een meer proactieve (t.t.z. opsporende en benaderende) rol van OCMW's staat een eenvoudig ideaalmodel van wat we, vanuit het perspectief van het eerder receptieve of het eerder actieve OCMW, het ideaalmodel van bescherming kunnen noemen.



**Figuur 1.2** Het ideaalmodel van bescherming

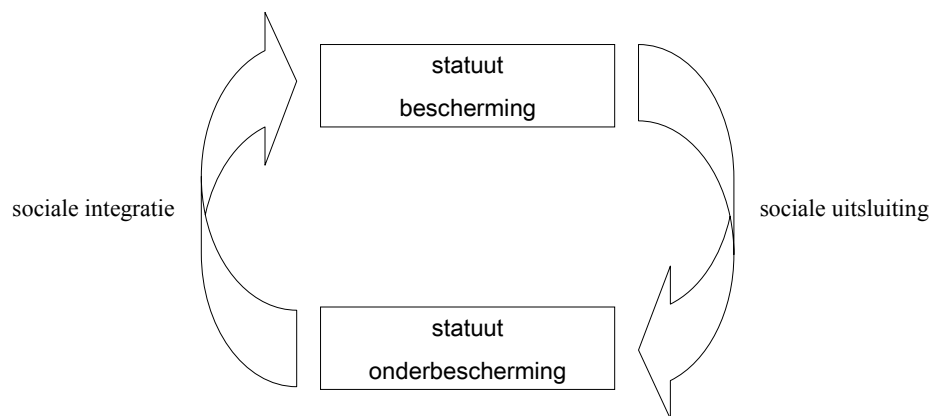
In dit eenvoudig ideaalmodel bestaat onderbescherming niet. Het is gebaseerd op de idee van een verondersteld proces van bescherming waarin, in een tijdsspanne van minder dan een maand, het receptieve OCMW op initiatief van de gerechtigde aan zijn/haar vraag tegemoet komt. Het actieve OCMW onderzoekt en informeert daarbij eveneens over andere mogelijke rechten en over acties die daartoe moeten worden ondernomen.

Vanuit het perspectief van de betrokkene onderscheiden zich aldus slechts twee korte fasen:

- van financieel beschermd tot financiële rechthebbende;
- van financieel rechthebbende tot cliënt-financieel beschermd.

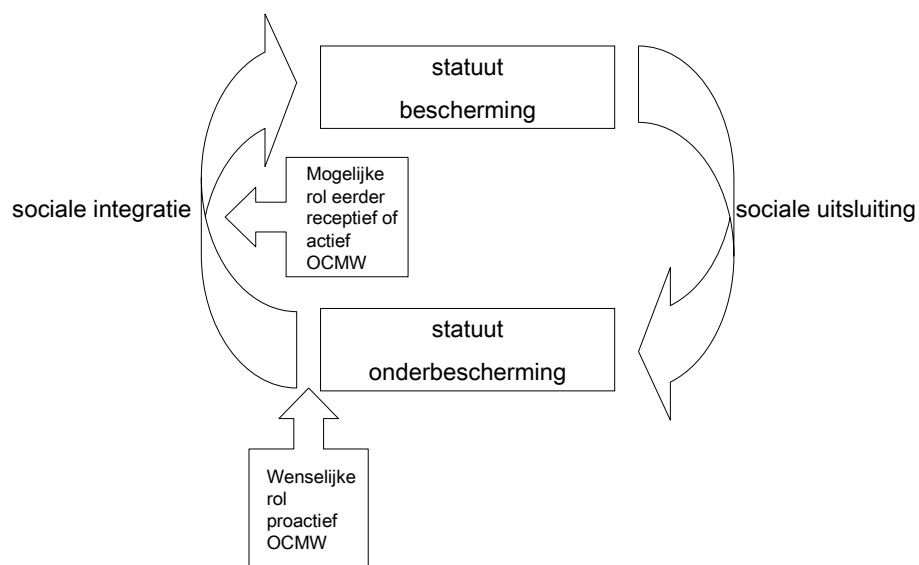
Het probleem van onderbescherming duidt op storingen of breuken in dit eenvoudig hulpverleningscircuit. Het verruimt het statuut van de betrokkene van financieel rechthebbende tot dat van financieel onderbeschermd: het niet realiseren van het recht op leefloon of een bijpassing tot op dit niveau. Het proces van onderbescherming speelt zich dan af tussen twee fasen van financiële bescherming. Bij de aanvang van ons onderzoek onderscheidde we daarom vijf aandachtssfases:

- het vertrekstatuut van financiële bescherming;
- het neerwaartse proces van sociale uitsluiting (onderbescherming);
- het statuut van financiële onderbescherming;
- het opwaartse proces van sociale integratie (bescherming);
- het eindstatuut van financiële bescherming.



**Figuur 1.3** Aandachtsfases in het proces van onderbescherming

Het is ten aanzien van deze problematiek dat zich de nood aan een proactieve rol van het OCMW stelt.



**Figuur 1.4** Het eenvoudig ideaalmodel van proactief handelen

Het bestaan van onderbescherming geeft op zich al aan dat het statuut van financieel rechthebbende, het niet beschikken over een inkomen dat toelaat een menswaardig leven te leiden, als basisvoorwaarde niet volstaat ten aanzien van de maatschappelijke basisopdracht van het OCMW. De mogelijke, maar dus niet noodzakelijk opgenomen rol van het eerder receptieve of het eerder actieve OCMW situeert zich in het proces van onderbescherming in het opwaartse deelproces van sociale integratie. Op basis van de definitie die we als uitgangspunt voor het denken over proactief handelen nemen, situeert de wenselijke, op te nemen rol van een proactief OCMW zich bij de aanvang van dit deelproces: het OCMW onderneemt zelf stappen om onderbeschermden op te sporen en te benaderen.

### **3. Selectie van OCMW's en intermediairen**

Voor de uitvoering van het onderzoeksproject werden een aantal OCMW's en intermediaire organisaties geselecteerd en gevraagd naar medewerking aan de focusgroepen en/of als doorverwijzer van respondenten voor het kwalitatieve onderzoeksluik. In wat volgt bespreken we het verloop en resultaat van deze selectie.

#### **3.1 Selectie van OCMW's**

##### **3.1.1 Selectiecriteria**

Zoals vooropgesteld in het onderzoeksvoorstel werden 16 OCMW's geselecteerd die ten eerste beantwoordden aan de volgende twee criteria:

- Een evenwichtige spreiding over het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Een evenwichtige spreiding over drie categorieën die de omvang van de OCMW's (en dus het inwonersaantal van de gemeente waarop het OCMW betrekking heeft) weergeeft: klein, middelgroot en groot OCMW. Hierbij beschouwden we in Vlaanderen als middelgrote gemeenten de centrumgemeenten. In Wallonië werden de gemeenten verdeeld volgens de gemeentefondscategorieën.

De onderstaande tabel geeft de vooropgestelde verdeling over deze twee selectiecriteria weer.

**Tabel 1.1** Verdeling naar regio en naar omvang OCMW

| Vlaams Gewest                                            | Brussels<br>Hoofdstedelijk Gewest | Waals Gewest                                             |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2 X groot OCMW<br>3 X middelgroot OCMW<br>2 X klein OCMW | 2 OCMW's                          | 2 X groot OCMW<br>3 X middelgroot OCMW<br>2 X klein OCMW |

Vervolgens werden nog twee bijkomende selectiecriteria gehanteerd:

- De sociaal-economische situatie van de gemeenten waarop de OCMW's betrokken zijn: het gaat om sociaal-economische aandachtsgebieden.
- De geografische spreiding van de OCMW's: in elk van de drie betrokken gewesten (Vlaams Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest) zijn de OCMW's voldoende geografisch gespreid.

Eén van de andere mogelijke selectiecriteria, met name: lidmaatschap van de pilootwerkgroep KSZ, verviel aangezien deze werkgroep al sinds enige tijd niet meer actief is.

Het eerste, het tweede en het vierde criterium spreken voor zich. Het derde vraagt wat meer uitleg.

### 3.1.2 Uitwerking van het criterium 'sociaal-economisch aandachtsgebied'

Om na te gaan of een OCMW in een sociaal-economisch aandachtsgebied gelegen is, maakten we gebruik van bestaande instrumenten en criteria die de ruimtelijke dimensie van armoede en sociale uitsluiting in beeld brengen.

#### 3.1.2.1 Grote en middelgrote gemeenten in het Vlaams Gewest en het Waals Gewest

Voor de selectie van de grote en middelgrote gemeenten gebruiken we volgende instrumenten en criteria:

- De aandachtsgebieden in het federaal grootstedenbeleid.<sup>12</sup>
  - Voor het Vlaams Gewest:
    - de vroegere SIF+-gemeenten;
    - de centrumsteden van het Vlaams stedenfonds.<sup>13</sup>
  - Voor het Waals Gewest:
    - Fonds spécial de l'aide social;
    - ESF, Doelstelling 1;<sup>14</sup>
    - ESF, Doelstelling 2 (en ex-5b) (i.v.m. het stedelijke of industriële luik).<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Zie: <http://www.grootstedenbeleid.be>.

<sup>13</sup> Zie: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/stedenbeleid/stedenfonds.htm>.

<sup>14</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/en/public/brochure/brochfr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/en/public/brochure/brochfr.htm).

### 3.1.2.2 Kleine gemeenten in het Vlaams Gewest en het Waals Gewest

Voor de selectie van kleine gemeenten gebruikten we volgende instrumenten en criteria:

- De betrokken gemeente heeft minimaal 10 000 inwoners.
  - Voor het Vlaams Gewest:
    - de vroegere SIF+-gemeenten;
    - aandachtsgebieden in de studie naar sociale uitsluiting in plattelandsgebieden.<sup>16</sup>
  - Voor het Waals Gewest:
    - Fonds spécial de l'aide social;
    - ESF, Doelstelling 2 (en ex-5b) i.v.m. het stedelijke of industriële luik;
    - ESF, Doelstelling 2 (en ex-5b) i.v.m. het plattelands luik.

### 3.1.2.3 Gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Voor de selectie van gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebruikten we volgende instrumenten en criteria:

- De gemeenten geselecteerd in het kader van het Europees programma Objectief 2 (deze vinden we ook in het grootstedenbeleid terug).
- Aandachtsgebieden opgenomen in de atlas van achtergestelde buurten in het BHG, tevens verwerkt in 'Kansarmoede en achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', een dossier van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel Hoofdstad.<sup>17</sup>

## 3.2 Resultaat

De oplijsting van de gemeenten volgens de bovenstaande criteria leidde, rekening houdend met een goede geografische spreiding en in overleg met de stuurgroep, tot de selectie van OCMW's zoals opgenomen in onderstaande tabel. Voorzichtigheidshalve namen we voor wat de middelgrote en kleine OCMW's betreft, ook telkens enkele reserve-OCMW's op.

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Vandenbussche J. (1998), *Sociale uitsluiting in plattelandsgebieden*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.

<sup>17</sup> Kesteloot C., Roesems T. & Vandenbroecke H. (2002), *Kansarmoede en achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* (Dossiers van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2002/01), Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.

**Tabel 1.2** Selectie van OCMW's

|                 | Vlaams Gewest                                                        | Waals Gewest                                                                                         | Brussels<br>Hoofdstedelijk<br>Gewest |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Groot (2)       | Antwerpen (i)<br>Gent                                                | Luik (i)<br>Charleroi                                                                                |                                      |
| Middelgroot (3) | Genk (i)<br>Oostende<br>Mechelen                                     | Bergen (i)<br>La Louvière<br>Seraing                                                                 | Brussel 1000 (i)<br>Schaarbeek       |
|                 | (reserve 1: Leuven)<br>(reserve 2: Hasselt)<br>(reserve 3: Turnhout) | (reserve 1: Verviers)<br>(reserve 2: Doornik)                                                        | (reserve 1: Sint-Gillis)             |
| Klein (2)       | Eeklo (i)                                                            | Fleurus (i)                                                                                          | (reserve 2: Sint-Jans-<br>Molenbeek) |
|                 | Tienen                                                               | Dison                                                                                                |                                      |
|                 | (reserve 1: Diest)<br>(reserve 2: Tongeren)<br>(reserve 3: Zelzate)  | (reserve 1: Bastogne)<br>(reserve 2: Dinant of<br>Marche-en-<br>Famennes)<br>(reserve 3: Farciennes) |                                      |

Elk van deze 16 OCMW's werd eerst schriftelijk en vervolgens telefonisch uitgenodigd om deel te nemen aan de focusgroepen met het oog op het onderzoeken van de mogelijkheden en grenzen van positieve bestandskoppeling en andere mogelijkheden voor een proactieve benadering van onderbescherming door OCMW's.

7 OCMW's werden gevraagd om daarnaast ook de functie op te nemen van doorverwijzer van respondenten voor het kwalitatief onderzoeksluik. Het ging hier voor het Vlaams en het Waals Gewest telkens om 1 groot, 1 middelgroot en 1 klein OCMW. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ging het om 1 van de twee geselecteerde OCMW's. We duiden deze OCMW's in tabel aan door de toevoeging '(i)'.

Het OCMW van Dison kon het gevraagde engagement niet opnemen en werd vervangen door het OCMW van Bastogne. Alle andere primair geselecteerde OCMW's zegden hun medewerking aan de focusgroepen en, indien van toepassing, als doorverwijzer van respondenten toe.

### 3.3 Selectie van intermediairen

#### 3.3.1 Selectiecriteria

Bij de selectie van intermediairen stonden volgende uitgangspunten voorop:

- Ze werden geselecteerd in relatie tot de gemeenten van de geselecteerde OCMW's (voor het Vlaams en het Waals Gewest gaat het hier telkens om 1 grote en 1 middelgrote gemeente).
- Het ging om laagdrempelige initiatieven die werken met zeer kwetsbare en moeilijk bereikbare doelgroepen, in het bijzonder mensen in armoede (inhoudelijke motivatie).
- Er waren al goede bestaande contacten opgebouwd in het kader van eerder onderzoek (operationeel motief gezien de beperkte looptijd van het onderzoek).

Indien de contactname of het onderzoeksverloop dit noodzaakte, zouden lokaal andere intermediairen worden opgespoord en gecontacteerd.

#### 3.3.2 Resultaat

Op basis van de genoemde uitgangspunten, werden volgende intermediairen geselecteerd (zie tabel).

**Tabel 1.3** Selectie van intermediairen

|                 | Vlaams Gewest                                                                                     | Waals Gewest                                                                                      | Brussels Hoofdstedelijk Gewest                                                                                                                                 |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Groot (1)       | Antwerpen<br><i>Straathoekwerk CAW Metropool</i>                                                  | Luik<br><i>1. Intergroupe Liegeois des Maisons Médicales</i>                                      | Brussel 1000<br><i>1. Concertation Sociale Sans Abri</i><br><i>2. Poverello</i><br><i>3. Armée du Salut</i><br><i>4. Union des locataires du quartier Nord</i> |
| Middelgroot (1) | Genk<br><i>1. Gezondheidscentrum Zwartberg-Waterschei</i><br><i>2. Straathoekwerk LiSS en CAD</i> | Bergen<br><i>1. Maison Médicale du Car d'Or</i><br><i>2. Relais Social, service de prévention</i> |                                                                                                                                                                |

Omwille van verschillende redenen traden een aantal van deze organisaties uiteindelijk niet op als doorverwijzer van respondenten.

- Straathoekwerk Metropool in Antwerpen heeft onze vraag naar doorverwijzing in team besproken, maar concludeerde dat het vooral die sociaal uitgesloten groep bereikt die omwille van haar wettelijk statuut (illegaal verblijf)

hoe dan ook geen recht heeft op financiële hulp van het OCMW kan realiseren. In het verdere verloop van het onderzoek werd deze intermediair daarom vervangen door Recht-Op Antwerpen, een vereniging waar armen het woord nemen.

- De Maisons Médicales in Luik en Bergen konden het gevraagde engagement (binnen het krappe tijdsbestek) niet waarmaken.
- In Brussel leverde de samenwerking met Concertation Sociale Sans Abri reeds voldoende respondenten op zodat de andere geselecteerde organisaties (Poverello, Armée du Salut en Union des locataires du quartier Nord) niet meer werden gecontacteerd.

Enkele andere organisaties traden onrechtstreeks op als doorverwijzer: zij verbonden ons voor onze vraag door naar één of meerdere van hun partnerorganisaties.

- In Luik verbond Relais Social ons door met Accueil Botanique en Maison des femmes battues.
- In Bergen verbond Relais Social ons door met Entrée Libre.
- In Brussel verbond Concertation Sociale Sans Abri ons door met Hobo en Chez Nous – Bij Ons.

In de volgende paragraaf vatten we de resultaten overzichtelijk samen.

### 3.4 Samenvatting

In de drie onderstaande tabellen geven we per gewest een samenvattend overzicht van de uiteindelijk weerhouden OCMW's en intermediairen naar hun deelname aan de focusgroepen en hun functie als doorverwijzer van respondenten voor de diepte-interviews van kwalitatieve onderzoeksluik.

Weerhouden OCMW's en intermediairen in het Vlaams Gewest naar hun deelname aan de focusgroepen en hun functie als doorverwijzer van respondenten voor de diepte-interviews.

**Tabel 1.4** Selectie OCMW's en intermediairen Vlaams Gewest

|             | Selectie OCMW's<br>als lid focusgroepen | Selectie OCMW's<br>als doorverwijzer<br>respondenten | Selectie intermediai-<br>ren als doorverwijzer<br>respondenten                              |
|-------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Groot       | Antwerpen<br>Gent                       | Antwerpen                                            | Antwerpen:<br>Recht-Op Antwerpen<br>(ter vervanging van<br>Straathoekwerk CAW<br>Metropool) |
| Middelgroot | Genk<br>Oostende<br>Mechelen            | Genk                                                 | Genk:<br>Gezondheidscentrum<br>Zwartberg-Waterschei<br>en straathoekwerk<br>LiSS en CAD     |
| Klein       | Eeklo<br>Tienen                         | Eeklo                                                |                                                                                             |

Weerhouden OCMW's en intermediairen in het Waals Gewest naar hun deelname aan de focusgroepen en hun functie als doorverwijzer van respondenten voor de diepte-interviews.

**Tabel 1.5** Selectie OCMW's en intermediairen Waals Gewest

|             | Selectie OCMW's<br>als lid focusgroepen | Selectie OCMW's<br>als doorverwijzer res-<br>pondenten | Selectie intermediai-<br>ren als doorverwijzer<br>respondenten                        |
|-------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Groot       | Luik<br><br>Charleroi                   | Luik                                                   | Luik:<br>Accueil Botanique en<br>Maison des femmes<br>battues (via: Relais<br>Social) |
| Middelgroot | Bergen<br>La Louvière<br>Seraing        | Bergen                                                 | Bergen:<br>Entrée Libre<br>(via: Relais Social)                                       |
| Klein       | Fleurus<br><br>Bastogne                 | Fleurus                                                |                                                                                       |

Weerhouden OCMW's en intermediairen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar hun deelname aan de focusgroepen en hun functie als doorverwijzer van respondenten voor de diepte-interviews.

**Tabel 1.6** Selectie OCMW's en intermediairen Brussels Gewest

|           | Selectie OCMW's<br>als lid focusgroepen | Selectie OCMW's<br>als doorverwijzer res-<br>pondenten | Selectie intermediai-<br>ren als doorverwijzer<br>respondenten                     |
|-----------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Gemeenten | Brussel 1000<br><br>Schaarbeek          | Brussel 1000                                           | Brussel 1000:<br>Hobo en Chez Nous -<br>Bij Ons (via: Concer-<br>tation sans Abri) |

#### 4. Aanpak van de vier onderzoeksluiken

De gegevensverzameling wordt voorzien via een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden (diepte-interviews, focusgroepen en statistische analyse). In het onderzoek worden de volgende onderzoeksluiken onderscheiden:

##### 4.1 Statistische analyse actualisering profielkenmerken

De analyse naar risicogroepen/-factoren voor onderbescherming uit het onderzoek van Groenez & Nicaise (2002) wordt geactualiseerd door de onderzoeksgegevens uit te breiden met 2 bijkomende golven (1996-1997) (Europees huishoudpanel ECHP).

##### 4.2 Diepte-interviews met betrokkenen

Het verkennende, kwalitatieve onderzoeksluik gebeurde op basis van diepte-interviews waarin persoonlijke ervaring met en beleving van onderbescherming centraal stond. Voor de selectie van respondenten werd een beroep gedaan op de voor heel België geselecteerde OCMW's en intermediairen (zie punt 2 in dit hoofdstuk). Hen werd gevraagd om personen met ervaring met onderbescherming aan te spreken en op een zo gepast mogelijke wijze naar ons door te verwijzen.

Deze selectiemethode, noch het korte tijdsbestek van de selectiefase stonden toe dat respondenten werden geselecteerd volgens alle denkbare of door de stuurgroep gesuggereerde mogelijk relevante kenmerken. De diepte-interviews die werden gerealiseerd, vertegenwoordigen daarom niet de hele waaier aan cases. Ze vertegenwoordigen er wel een voldoende ruim gediversifieerde selectie uit om een inzichtelijke, waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan de overkoepelende onderzoeksopzet.

In totaal werden over drie grootsteden, twee centrumsteden en twee kleinere gemeenten 35 diepte-interviews afgenomen. De leeftijden van de respondenten

variëren van 20 tot 64 jaar. Onder hen zijn zowel mannen als vrouwen, Belgen als vreemdelingen en leden van de verschillende huishoudentypes vertegenwoordigd.

De analyse werd gevoerd op basis van de volledig uitgetikte interviews. Onze aandacht ging hierbij zowel naar het geheel als naar de delen van het proces van onderbescherming en werd in de eerste plaats geleid door het zoeken naar aanknopingspunten voor een proactieve benadering van deze problematiek.

Een uitvoerige beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethode en -instrumenten in het kwalitatieve onderzoeksluik, is opgenomen in hoofdstuk 4, waar dit luik in zijn geheel wordt besproken.

### 4.3 Focusgroepen met piloot-OCMW's

#### 4.3.1 Opzet, werkwijze en participanten

Focusgroepen met medewerkers uit 16 piloot-OCMW's (7 uit Vlaanderen, 7 uit Wallonië en 2 uit Brussel) vormden - naast informatie uit het kwantitatieve luik en de kwalitatieve bevraging van onderbeschermden - de basis voor het methodieboek.<sup>18</sup>

*'Als kwalitatieve onderzoeksmethode biedt een focusgroep de mogelijkheid om naar de wortels van een probleem te zoeken, achterliggende motieven voor een bepaalde handelswijze bloot te leggen en diversiteit in en tussen groepen beter te vatten. (...) Een focusgroep is onder meer ideaal om na te gaan wat de implementatie van iets nieuws als voedingsbodem heeft' (Keygnaert e.a., 2005: 111).<sup>19</sup>*

Bij de selectie van de piloot-OCMW's werd rekening gehouden met de gewestelijke spreiding, de omvang van het OCMW, de sociaal-economische situatie van de gemeente waarop het OCMW betrokken is (zogenaamde sociaal-economische aandachtsgebieden) en de geografische spreiding in elk van de gewesten.

De contactname met de OCMW's verliep via een brief, geadresseerd aan de voorzitter. Deze gaf namen van geïnteresseerden binnen het betreffende OCMW door. Er werd geopteerd voor deelnemers met voldoende zicht op het algemeen maatschappelijk werk. De functies van de betrokkenen varieerden van OCMW-secretaris tot diensthoofd sociale dienst, (hoofd-)maatschappelijk werker, stafme-

<sup>18</sup> Volgende OCMW's werden weerhouden: Antwerpen, Bastogne, Bergen, Brussel-Stad, Charleroi, Eeklo, Fleurus, Genk, Gent, La Louvière, Luik, Mechelen, Oostende, Schaarbeek, Seraing, Tienen. Voor een lijst van deelnemers verwijzen we naar de bijlagen.

<sup>19</sup> Keygnaert I. e.a. (2005), *Participatiehefboom: Methodes*, Uitgave van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Afdeling Inspectie en Toezicht, Cel Lokaal Sociaal Beleid, 123 p.

dewerker, enz. Om de omvang van de focusgroepen werkbaar te houden werden maximaal 2 deelnemers per OCMW toegelaten. De afgevaardigden konden wisselen naargelang de agenda.

#### 4.3.2 Verloop

Er werden aparte focusgroepen met een gelijklopende agenda georganiseerd aan Vlaamse en aan Franstalige kant. In beide taalgebieden werd in de periode januari-maart 2006 drie keer samengekomen.

- In de eerste bijeenkomst lag de nadruk op het inventariseren van eigen ervaringen bij de participerende OCMW's met de thematiek van onderbescherming en mogelijke acties die hierrond reeds worden genomen. Tevens werden ervaringen, mogelijkheden, beperkingen en wenselijkheden i.v.m. positieve bestandskoppeling (o.a. via Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid) afgetoetst.
- In de tweede bijeenkomst gebeurde voornamelijk informatieoverdracht op basis van een eerste, ruwe analyse van enkele diepte-interviews bij onderbeschermden, met mogelijkheid tot reflectie. Tevens kregen de deelnemers als opdracht om een praktijkfiche uit te werken over een initiatief van hun OCMW dat aansluit bij de thematiek van het onderzoek. Deze fiches worden integraal mee opgenomen in het methodiekboek.
- In de derde bijeenkomst was er mogelijkheid om te reflecteren over de aanzet tot het methodiekboek. Informatie over de praktijkfiches werd uitgewisseld. Tevens werd het ontwikkelde instrument om de proactiviteit van ieder OCMW in kaart te brengen getest en waar nodig bijgestuurd.

De methode van focusgroepen bleek een zeer bruikbare formule om op een snelle en efficiënte manier binnen een kort tijdsbestek tot een maximale informatie-uitwisseling te komen.

#### 4.4 Verkennen mogelijkheden positieve bestandskoppeling

Op basis van input uit de focusgroepen met OCMW's (zie voorgaande) aangevuld met een aantal expertinterviews en documentanalyse werden de mogelijkheden en beperkingen van positieve bestandskoppeling in functie van het opsporen van onderbescherming verkend.

## **HOOFDSTUK 2**

### **KWANTITATIEVE PROFIELSCHETS VAN PERSONEN IN ONDERBESCHERMING**

#### **1. Omvang van onderbescherming**

In de studie van Groenez en Nicaise (2001) werd de effectiviteit van de minimuminkomensbescherming onderzocht. De basisgegevens voor dit onderzoek waren afkomstig van het Europese huishoudpanel ECHP voor de periode 1993-1995. In dat onderzoek werd voor elk gezin afzonderlijk en voor elke maand tussen januari 1993 en december 1995 nagegaan of het al dan niet onder de nationale bijstandsdrempel leefde. De resultaten geven weer hoeveel individuen in een gezin leefden dat als geheel een lager inkomen had dan het leefloon (toen nog 'bestaansminimum'). Dit onderzoek gebeurde in vier landen: België, Denemarken, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk.

De meest verrassende bevinding - zo stelden de onderzoekers (Nicaise & Groenez, 2002) - was dat in alle vier landen heel wat huishoudens de ervaring van onder de bijstandsdrempel te leven hebben meegemaakt, zonder een bijstandsuitkering te trekken. Binnen een tijdsspanne van drie jaar kwam in België 9,7% van de bevolking ooit voor kortere of langere tijd beneden het bestaansminimum terecht zonder dat men (meteen) één of andere vorm van gewaarborgd minimuminkomen genoot. Dit werd als 'onderbescherming' gedefinieerd. In de overige drie landen kwam men zelfs tot hogere cijfers: Denemarken 14,6%, Griekenland 25,6% en het Verenigd Koninkrijk met liefst 30,6%. De onderzoekers sluiten niet uit dat (onvermijdelijke) fouten in de schattingsmethode hebben geleid tot een overschatting van het aandeel onderbeschermden. Anderzijds kan men evenzeer aannemen dat deze cijfers een onderschatting vormen daar de meest kansarme gezinnen (bv. personen zonder vast adres, personen in instellingen en anderstalige migranten) niet in de panelstudie waren opgenomen.

Omdat het denkbaar is dat de betrokkenen slechts nét beneden het bijstandsniveau leefden of slechts korte tijd in die toestand verkeerden, hebben de onderzoekers strengere criteria toegepast. Zo zat in de beschouwde periode 5,2% van de Belgische bevolking gedurende meer dan één jaar ononderbroken beneden het bestaansminimum en 6,8% zat ooit (minstens één maand) meer dan een kwart

beneden dit niveau. Deze cijfers bevestigen de ernst van het probleem. Bovendien komen studies in de internationale literatuur tot gelijkaardige bevindingen (Vercauteren & Daems, 1995; Van Oorschot, 1995; Corden, 1999 & Riphahn, 2001).

In het kader van dit onderzoek hebben we de kwantitatieve analyse van onderbescherming zoveel als mogelijk geactualiseerd. Concreet betekent dit dat de statistische onderzoeksgegevens betrekking hebben op de periode 1993 tot en met 1997 (dus twee bijkomende 'golven' van onderzoeksgegevens uit de ECHP - 1996 en 1997 - werden in de analyse betrokken).

De cijfers in tabel 2.1 wijken enigszins af van de studie van Nicaise en Groenez (2002). Daar werd immers het aandeel van onderbeschermden berekend over een tijdspanne van drie jaren (1993, 1994 en 1995). In de onderstaande tabel wordt het aandeel per jaar weergegeven: men is onderbeschermd indien men, binnen het beschouwde jaar, minstens één maand beneden de toenmalige drempel van het leefloon heeft geleefd.

Onder 'actieve' bevolking worden deze personen gerekend die geen voltijds onderwijs meer genieten en nog niet gepensioneerd zijn. Zo worden bv. jongeren van 16 jaar die deeltijds onderwijs volgen onder de actieve bevolking gerekend en vallen bruggepensioneerden van bv. 55 jaar eruit.

**Tabel 2.1** Aantal onderbeschermden in België

| Jaar | % onderbeschermden<br>van de hele bevolking | % onderbeschermden<br>van de actieve bevolking |
|------|---------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1993 | 5,5                                         | 5,1                                            |
| 1994 | 4,2                                         | 3,9                                            |
| 1995 | 4,1                                         | 3,6                                            |
| 1996 | 4,2                                         | 4,0                                            |
| 1997 | 3,1                                         | 2,9                                            |

Ogenschijnlijk lijkt het percentage onderbeschermden af te nemen, maar deze afname is te wijten aan sample attritie.<sup>20</sup> Uit een meer gedetailleerde analyse blijkt dat ten eerste de armoede toeneemt met de jaren en ten tweede dat de opname van het minimuminkomen afneemt in deze periode. In werkelijkheid is er dus een toename van het risico op onderbescherming.

<sup>20</sup> Attritie komt van de Engelse term 'attrition' en betekent selectieve uitval. In panelstudies vallen na verloop van tijd respondenten uit. Deze uitval is niet toevallig, maar gecorreleerd met sommige kenmerken. Voor deze attritie dient dus gecorrigeerd te worden. Dit gebeurde steeds in de voorliggende analyse (behalve dan in tabel 2.1). In bijlage 3 vindt u hieromtrent meer uitleg.

## 2. Profielkenmerken van personen in onderbescherming

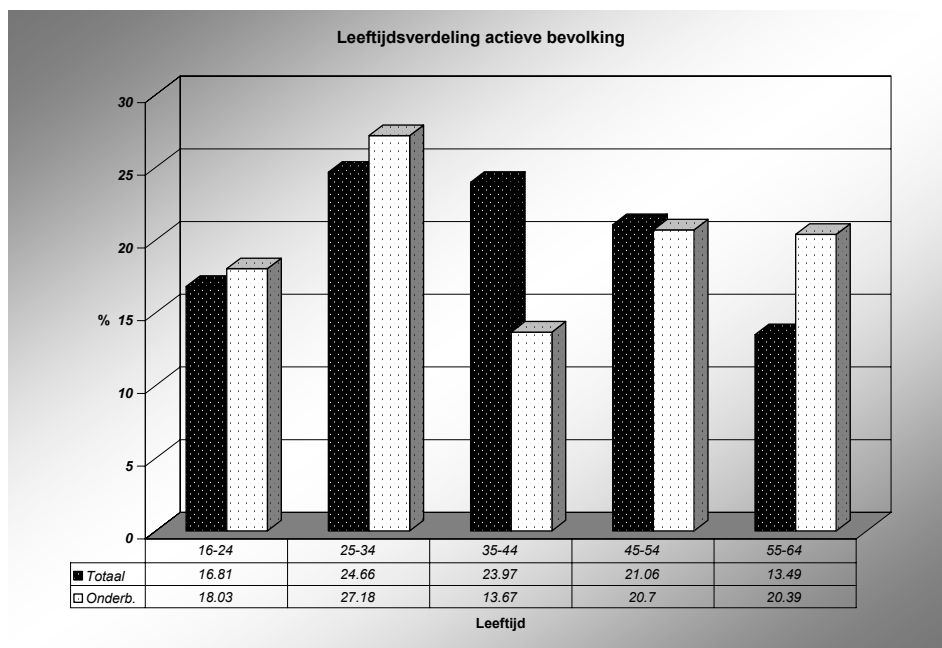
Naast het aantal onderbeschermden is een profielomschrijving van de onderbeschermden zeer relevant. Zo kunnen immers risicogroepen en -kenmerken alsook beschermende factoren worden opgespoord.

We bekijken de onderbeschermden in eerste instantie naar leeftijd, gender, opleidingsniveau en grootte van het huishouden. De groep gepensioneerden (60-plus-sers) werd op deze kenmerken apart bestudeerd.

De beschreven kenmerken hebben betrekking op het jaar 1997.

### 2.1 Leeftijd

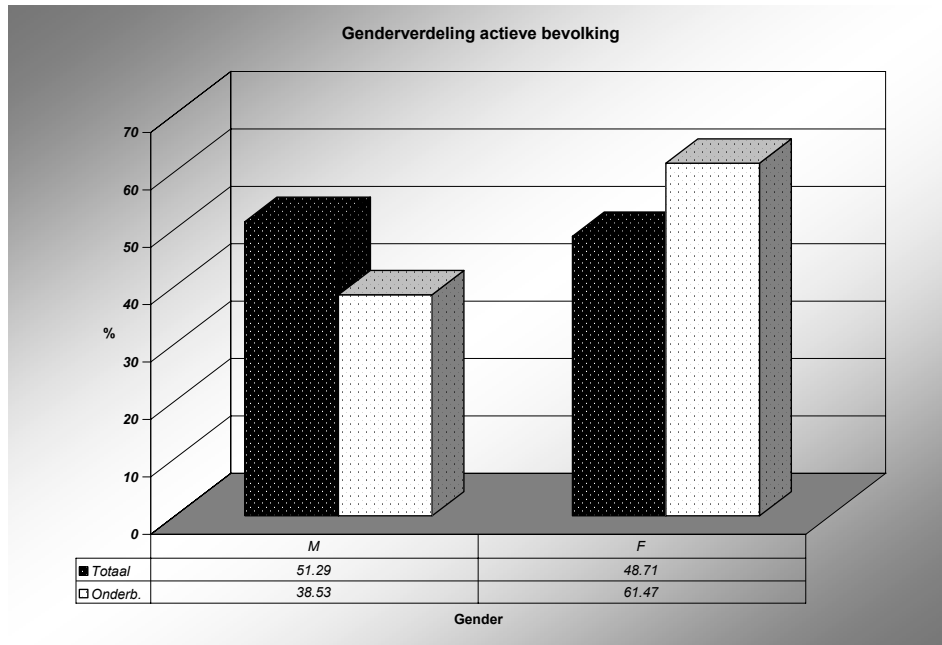
De volgende figuur toont aan dat de leeftijdscategorie tussen 25-34 jaar de meeste onderbeschermden telt. Deze groep maakt ook het grootste aandeel uit van de actieve bevolking. In verhouding tot hun aandeel in de actieve bevolking tellen 35-44-jarigen minder onderbeschermden en 55-64-jarigen meer onderbeschermden.



**Figuur 2.1** Aandeel onderbeschermden naar leeftijd (in %)

## 2.2 Gender

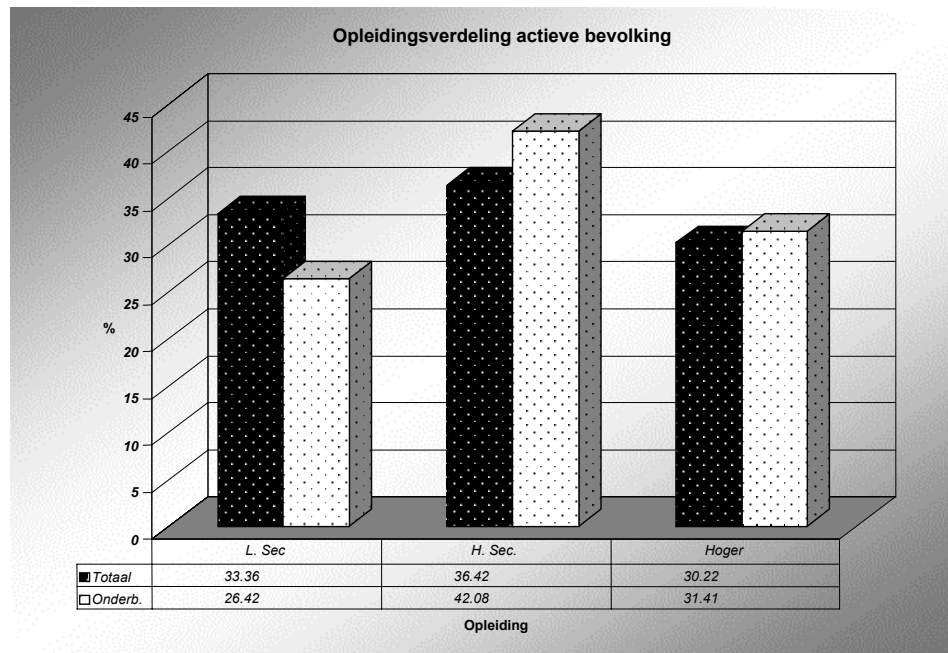
Waar vrouwen net geen helft uitmaken van de actieve bevolking, vormen ze een meerderheid (61%) in de populatie onderbeschermden.



**Figuur 2.2** Aandeel onderbeschermden naar gender (in %)

## 2.3 Opleidingsniveau

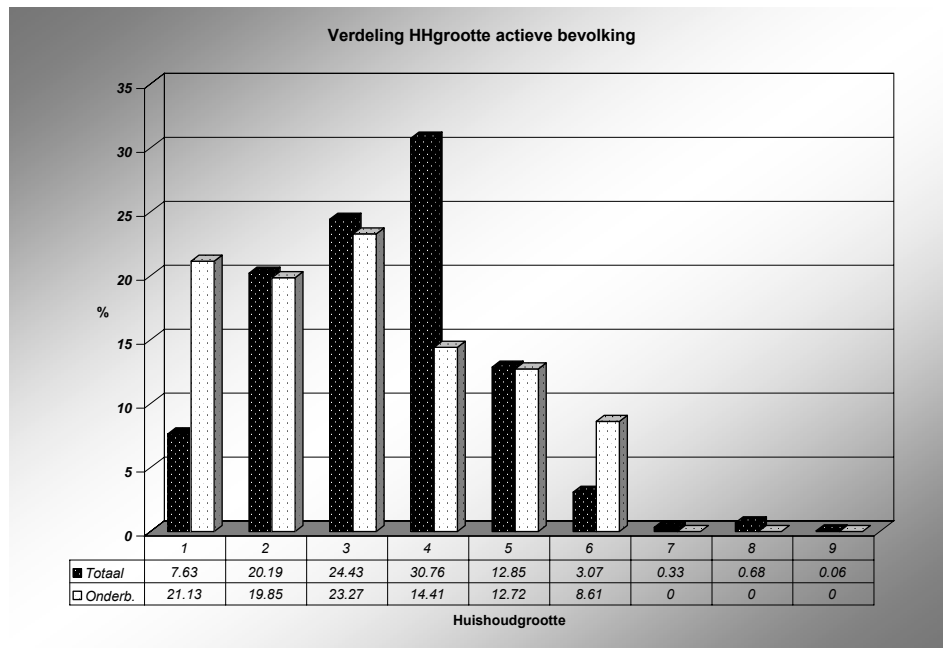
Het aandeel van mensen met een hoger onderwijsniveau is nagenoeg even hoog in de actieve bevolkingspopulatie dan in de populatie onderbeschermden. In de categorie hoger secundair onderwijsniveau vinden we relatief meer onderbeschermden, voor de categorie lager secundair onderwijs wat minder.



**Figuur 2.3** Aandeel onderbeschermden naar opleidingsniveau (in %)

## 2.4 Grootte van het huishouden

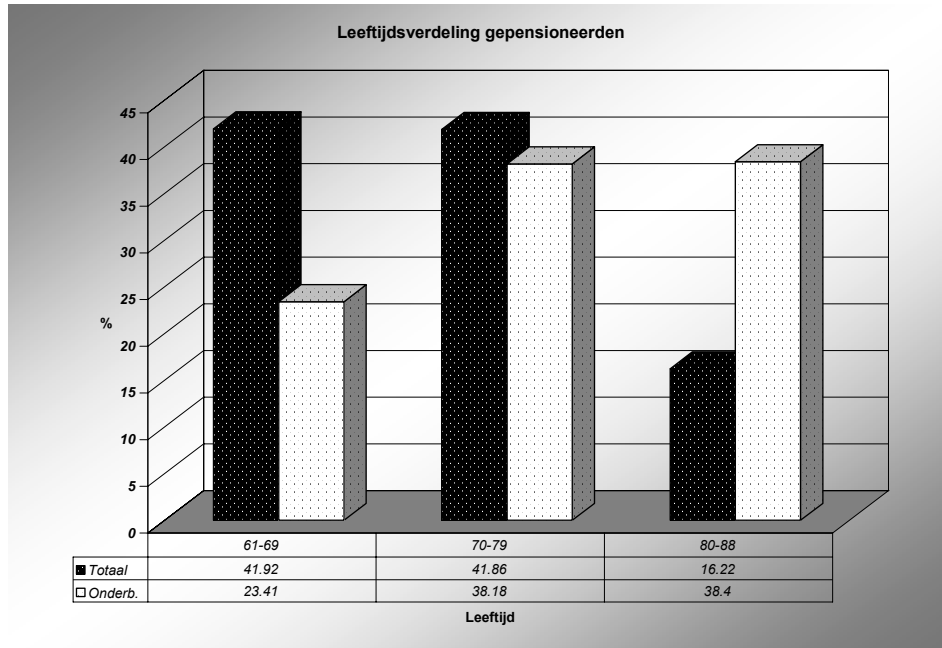
Wat de omvang van het huishouden betreft, vallen in de figuur onmiddellijk de éénpersoonshuishoudens op. Deze zijn veel sterker vertegenwoordigd in de populatie onderbeschermden in vergelijking met hun aandeel in de actieve bevolking, respectievelijk 21,13% versus 7,63%, dus drie keer zoveel. Ook het andere extreem, de grote huishoudens (gezinnen met 6 personen), valt op door hun groter aandeel in de populatie van onderbeschermden (8,61% versus 3,07% in de actieve bevolking). De andere categorieën hebben relatief steeds een kleiner aandeel onderbeschermden. Vooral voor de huishoudens met vier personen is er een opmerkelijk verschil: 14% in de populatie onderbeschermden versus 31% in de actieve bevolking.



**Figuur 2.4** Verdeling onderbeschermden naar grootte van het huishouden (in %)

## 2.5 Gepensioneerden

Wanneer we de groep gepensioneerden ouder dan 60 jaar bekijken, zien we vooral dat de personen ouder dan 80 jaar beduidend meer risico's op onderbescherming kennen.



**Figuur 2.5** Verdeling onderbeschermde gepensioneerden naar leeftijd (in %)

### 3. Globaal beeld van onderbeschermden

In deze nieuwe analyse wordt het geheel van dynamische processen beschouwd waarbij iemand onder de (wettelijke) armoededrempel geraakt en vervolgens al dan niet inkomenssteun verkrijgt van het OCMW. Er wordt expliciet gecorrigeerd voor de attritie die zich in de steekproef (individueel op werkzame leeftijd uit de ECHP) voordoet.

Voor deze analyse wordt er gebruik gemaakt van een *3-traps probit-methode*. In een eerste trap wordt de kans op attritie berekend, een tweede trap berekent de kans op armoede (dit is het inkomen voor OCMW-steun lager dan het leefloon). In een derde trap tenslotte wordt de kans op dekking<sup>21</sup> door leefloon berekend, gegeven dat men in armoede leeft. In deze laatste schatting werd de verwachte waarde van de foutenterm van de armoedeschatting mee opgenomen, teneinde de correlatie tussen beide processen te modelleren.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> We kiezen voor de term 'dekking' in plaats van 'take-up'. Dekking is de resultante van eigen gedrag, regelgeving, gedrag van het OCMW enz. Take-up beperkt zich enkel tot het eigen gedrag.

<sup>22</sup> Voor een meer gedetailleerde uitleg over deze methodologie, zie: De Blander R. & Nicaise I. (2005), *Structural Poverty, Societal Choices and Social Cost*, HIVA Report, 975, pp.75.

Het gehanteerde model is eveneens dynamisch, d.w.z. de geschatte kansen zijn overgangskansen tussen armoede en niet-armoede, en binnen de armoede, tussen onderbescherming en het leefloon (resp. bestaansminimum). De kans op armoede (resp. leefloon, gegeven dat men arm is) is immers de resultante van in- en uitstroomkansen.<sup>23</sup> Daarom schatten we in tabellen 2.3 en 2.5 in- en uitstroomkansen tussen twee opeenvolgende maanden, telkens als functie van een aantal mogelijke determinanten.

In de startperiode (januari 1993) observeren we de vorige periode niet, zodat we hiervoor in tabellen 2.2 en 2.4 apart 'statische' kansfuncties voor de initiële toestand moeten schatten. De verwachte waarde van de storingstermen van deze initiële schattingen wordt eveneens opgenomen in de daaropvolgende dynamische schattingen. De situatie in januari 1993 kan worden beschouwd als 'initiële kans op armoede' resp. 'initiële kans op bescherming, gegeven dat men arm is'. Door de resultaten van de statische probit-regressies (initiële toestanden) te combineren met die van de dynamische kansfuncties (in- en uitstroomkansen) kan de armoedekans op elk moment binnen de vijfjarenperiode geschat worden.

### 3.1 Kans op armoede

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de resultaten van de schatting van de initiële kans op armoede. De ontbrekende categorie van elke onafhankelijke variabele is telkens de referentiecategorie. Zo is dit bv. voor werkenden/werklozen/zelfstandigen/huishoudelijk werk de restgroep van vrijwillig inactieven (zoals studeren, zieken, legerdienst enz.). Voor hoger secundair/hoger onderwijs is de referentiecategorie lager secundair onderwijs, voor de verschillende leeftijdscategorieën is dit de categorie van 55-64-jarigen. Voor samenwonenden zijn dit de alleenwonende volwassenen. Voor de regio Brussel/regio Wallonië is dit regio Vlaanderen enz.

Een positief teken bij de coëfficiënt van een bepaalde variabele betekent dat deze variabele de desbetreffende kans verhoogt. In de derde kolom is telkens de significantiedrempel voor de overeenstemmende nulhypothese aangegeven. Zo is (bij wijze van voorbeeld) de parameter voor 'werk' negatief en hoog significant: werkenden (in loonverband) hebben dus een beduidend lagere armoedekans dan 'overige inactieven'.

---

<sup>23</sup> Als  $p$  de (statische) kans op armoede op een bepaald ogenblik voorstelt,  $i$  de instroomkans in die toestand en  $u$  de uitstroomkans, dan geldt bij een 'stationair evenwicht' (steady state) dat  $p = i/(i+u)$ .

**Tabel 2.2** Schatting van de initiële kans op armoede

|                             | Coef.   | Std. Err. | P>  z |
|-----------------------------|---------|-----------|-------|
| Werk in loonverband         | -0,6016 | 0,1747    | 0,001 |
| Werkloos                    | 0,1059  | 0,1624    | 0,514 |
| Zelfstandige                | 1,1441  | 0,1827    | 0,000 |
| Huishoudelijk werk          | 0,4658  | 0,1542    | 0,003 |
| Hoger secundair             | -0,0234 | 0,0958    | 0,807 |
| Hoger onderwijs             | -0,1802 | 0,1511    | 0,233 |
| Leeftijd <25                | 0,1436  | 0,3756    | 0,702 |
| Leeftijd 25-34              | -0,0730 | 0,1418    | 0,607 |
| Leeftijd 35-44              | -0,3297 | 0,1799    | 0,067 |
| Leeftijd 45-54              | 0,0274  | 0,1656    | 0,869 |
| Geslacht (1 vrouw/0 man)    | -0,0488 | 0,0802    | 0,543 |
| Samenwonend                 | -0,5663 | 0,1061    | 0,000 |
| Huishoudgrootte             | -0,1310 | 0,0526    | 0,013 |
| Aantal kinderen <12 jaar    | 0,1962  | 0,0985    | 0,046 |
| Aantal kinderen 12-16 jaar  | 0,0582  | 0,1124    | 0,604 |
| Slechte gezondheidstoestand | -0,0021 | 0,0456    | 0,963 |
| Niet-Belgische EU-burger    | 0,2025  | 0,1522    | 0,183 |
| Geen EU-burger              | 0,7606  | 0,2502    | 0,002 |
| Woont in een stad           | -0,0945 | 0,0811    | 0,244 |
| Regio Brussel               | -0,0705 | 0,1200    | 0,557 |
| Regio Wallonië              | 0,1361  | 0,0782    | 0,082 |
| Economische groei           | 0,0583  | 0,3431    | 0,865 |
| Werkloosheid                | -1,1695 | 1,3704    | 0,393 |
| Correctie attritie          | 0,9855  | 1,4354    | 0,492 |
| Constante term              | 10,2067 | 11,9144   | 0,392 |
| Aantal observaties          | 4 880   |           |       |
| $\chi^2_{26}$               | 220,26  |           | 0,000 |

De bespreking van tabel 2.2 wordt gecombineerd met die van de volgende schatting. Tabel 2.3 geeft immers de resultaten van de schatting van de 'dynamische kans' op armoede. De 'kans op armoede, komende vanuit een toestand van niet-armoede' (zie de eerste kolommen in tabel 2.3) is de instroomkans in armoede; de 'kans op armoede, komende vanuit armoede' (in de laatste kolommen van tabel 2.3) is de kans om in armoede te blijven (d.i. 1 - de uitstroomkans). Het significant negatieve teken van de parameter 'werk' betekent dat het hebben (resp. vinden) van werk de kans om in armoede te blijven verlaagt - of m.a.w. dat dit de uitstroomkans uit armoede verhoogt.

**Tabel 2.3** Schatting van de dynamische kans op armoede

| Toestandsafhankelijke<br>kans op armoede | Vanuit niet-armoede |           |       | Vanuit armoede |           |       |
|------------------------------------------|---------------------|-----------|-------|----------------|-----------|-------|
|                                          | Coef.               | Std. Err. | P>  z | Coef.          | Std. Err. | P>  z |
| Werk in loonverband                      | -0,5348             | 0,0619    | 0,000 | -0,9313        | 0,1168    | 0,000 |
| Werkloos                                 | 0,0119              | 0,0583    | 0,838 | -0,4634        | 0,1145    | 0,000 |
| Zelfstandige                             | 0,5554              | 0,0673    | 0,000 | 1,0151         | 0,1367    | 0,000 |
| Huishoudelijk werk                       | -0,0060             | 0,0628    | 0,924 | -0,1665        | 0,1256    | 0,185 |
| Hoger secundair                          | -0,1507             | 0,0392    | 0,000 | -0,0652        | 0,0819    | 0,426 |
| Hoger onderwijs                          | -0,3051             | 0,0575    | 0,000 | -0,2538        | 0,1185    | 0,032 |
| Leeftijd <25                             | 0,7173              | 0,1251    | 0,000 | -0,1661        | 0,2523    | 0,510 |
| Leeftijd 25-34                           | 0,2963              | 0,0649    | 0,000 | -0,4514        | 0,1299    | 0,001 |
| Leeftijd 35-44                           | 0,0687              | 0,0714    | 0,336 | -0,2632        | 0,1428    | 0,065 |
| Leeftijd 45-54                           | 0,0604              | 0,0695    | 0,384 | -0,2297        | 0,1431    | 0,109 |
| Geslacht (1 vrouw/0 man)                 | 0,0118              | 0,0328    | 0,719 | 0,0262         | 0,0684    | 0,702 |
| Samenwonend                              | -0,2380             | 0,0415    | 0,000 | -0,2954        | 0,0844    | 0,000 |
| Huishoudgrootte                          | -0,1089             | 0,0227    | 0,000 | -0,0598        | 0,0413    | 0,148 |
| Aantal kinderen <12 jaar                 | -0,0189             | 0,0364    | 0,604 | 0,0928         | 0,0758    | 0,221 |
| Aantal kinderen 12-16 jaar               | 0,1669              | 0,0446    | 0,000 | 0,2793         | 0,0915    | 0,002 |
| Slechte gezondheidstoestand              | 0,0218              | 0,0192    | 0,256 | -0,0139        | 0,0397    | 0,726 |
| Niet-Belgische EU-burger                 | 0,0436              | 0,0668    | 0,514 | -0,1633        | 0,1454    | 0,261 |
| Geen EU-burger                           | 0,3327              | 0,1018    | 0,001 | 0,1973         | 0,1989    | 0,321 |
| Woont in een stad                        | -0,0041             | 0,0322    | 0,899 | -0,0355        | 0,0689    | 0,607 |
| Regio Brussel                            | -0,0757             | 0,0518    | 0,144 | 0,2944         | 0,1193    | 0,014 |
| Regio Wallonië                           | 0,0303              | 0,0318    | 0,341 | 0,1137         | 0,0693    | 0,101 |
| Economische groei                        | -0,2734             | 0,0794    | 0,001 | -0,1440        | 0,1678    | 0,391 |
| Werkloosheid                             | 1,2805              | 0,2977    | 0,000 | 0,1868         | 0,6314    | 0,767 |
| Correctie attritie                       | 1,5063              | 0,4401    | 0,001 | 0,5591         | 0,8774    | 0,524 |
| Correctie initiële armoede               | 0,3202              | 0,0238    | 0,000 | 0,0831         | 0,0420    | 0,048 |
| Constante term                           | -13,2027            | 2,5348    | 0,000 | 0,7488         | 5,3811    | 0,889 |
| Aantal observaties                       | 231                 | 132       |       |                |           |       |
| $\chi^2_{55}$                            | 22                  | 876,12    | 0,000 |                |           |       |

Zowel werken (als loontrekkenden) als het hoger onderwijsniveau verlagen ten eerste de kans om in de armoede te geraken, maar ten tweede verlagen ze ook de kans om in de armoede te blijven (persistentie van armoede). Zelfstandigen daarentegen hebben een dubbel risico: om in een armoedesituatie terecht te komen en ook om in deze situatie te blijven hangen. Het (werkzoekend) werkloos zijn heeft geen effect op de intrede kans in armoede, maar versnelt wel de uitrede uit de armoede (dit weliswaar in vergelijking met de overige inactieven). Huishoudelijke arbeid verrichten toont geen verschil met de referentiecategorie.

De kans om in de armoede te geraken is het hoogst bij de jongeren (<25 en 25-34-jarigen), terwijl de kans om uit de armoede te geraken tegelijkertijd ook maximaal is bij de 25-34-jarigen.

De seksevariabele laat geen verschillen zien tussen vrouwen en mannen, noch om in de armoede te geraken noch inzake de persistentie van armoede.

Samenwonen (in vergelijking met alleenwonen) verlaagt de kans op intrede en op hardnekkigheid in de armoede.

Het hebben van tieners daarentegen (12-16 jaar) bevat een risico: zowel op intrede in armoede als op persistentie. Kleine kinderen daarentegen hebben geen effect.

De grootte van het huishouden biedt een zekere mate van bescherming om in de armoede te geraken, maar heeft geen effect op de uittredekan.

Naar regio toe, zijn er geen verschillen inzake de kans om in armoede te geraken. Brusselaars vertonen wel een grotere persistentie.

Zoals logisch te verwachten valt, daalt de intredekan in armoede in jaren van economische groei, terwijl ze stijgt in periodes met hogere werkloosheid. Deze variabelen hebben wel geen effect op de persistentie van armoede, dus op de uittredekan.

### **3.2 Kans op bescherming door leefloon**

In een tweede stap wordt in de analyse nagegaan in welke mate men gedekt wordt door leefloon, (of 'beschermd' wordt), gegeven het feit dat men zich in een armoedesituatie bevindt. De aantallen van deze groep zijn dus beduidend kleiner.

**Tabel 2.4** Schatting van de initiële kans op minimuminkomen, gegeven dat men onder de armoedegrens valt

|                             | Coef.   | Std. Err. | P>  z |
|-----------------------------|---------|-----------|-------|
| Werk in loonverband         | 0,5150  | 0,1762    | 0,003 |
| Werkloos                    | 0,1150  | 0,1792    | 0,521 |
| Zelfstandige                | -1,3959 | 0,2943    | 0,000 |
| Huishoudelijk werk          | -0,1083 | 0,2150    | 0,615 |
| Hoger secundair             | -0,3528 | 0,1468    | 0,016 |
| Hoger onderwijs             | -0,5849 | 0,2043    | 0,004 |
| Leeftijd <25                | -0,3967 | 0,4066    | 0,329 |
| Leeftijd 25-34              | -0,0113 | 0,2336    | 0,961 |
| Leeftijd 35-44              | 0,3447  | 0,2748    | 0,210 |
| Leeftijd 45-54              | 0,4786  | 0,2634    | 0,069 |
| Geslacht (1 vrouw/0 man)    | 0,0726  | 0,1277    | 0,570 |
| Samenwonend                 | -0,1235 | 0,1471    | 0,401 |
| Huishoudgrootte             | 0,0494  | 0,0590    | 0,403 |
| Aantal kinderen <12 jaar    | 0,2126  | 0,1183    | 0,072 |
| Aantal kinderen 12-16 jaar  | -0,0643 | 0,1651    | 0,697 |
| Slechte gezondheidstoestand | 0,1906  | 0,0652    | 0,003 |
| Niet-Belgische EU-burger    | 0,0712  | 0,2373    | 0,764 |
| Geen EU-burger              | -0,3099 | 0,3388    | 0,360 |
| Woont in een stad           | 0,4073  | 0,1260    | 0,001 |
| Regio Brussel               | 0,8511  | 0,2324    | 0,000 |
| Regio Wallonië              | 0,5027  | 0,1344    | 0,000 |
| Economische groei           | 0,4118  | 0,3077    | 0,181 |
| Werkloosheid                | -0,8381 | 1,2236    | 0,493 |
| Correctie attritie          | -2,4242 | 1,4697    | 0,099 |
| Constante term              | -0,0191 | 0,0621    | 0,758 |
| Aantal observaties          | 4,1017  | 10,5785   | 0,698 |
| $\chi^2_{26}$               | 796     |           |       |

Werkenden in loonverband hebben een hogere kans om het minimuminkomen (i.c. leefloon) aan te vragen, zelfstandigen een beduidend kleinere. Deze kans neemt af met het opleidingsniveau en toe met de leeftijd, om in de categorie 55-64 jaar weer te dalen. Kleine kinderen en een slechte gezondheid verhogen de kans op een minimuminkomen. Stedelingen, Brusselaars en Walen hebben een grotere kans om bijstand te verkrijgen.

Tenslotte wordt ook de persistentie van de dekking nagegaan, gegeven het feit dat men in twee opeenvolgende periodes onder de armoedegrens valt. De volgende tabel geeft de resultaten van de schatting van deze dynamische kans op minimuminkomen.

**Tabel 2.5** Schatting van de dynamische kans op minimuminkomen, gegeven dat men in twee opeenvolgende periodes onder de armoedegrens valt

|                                    | Coef.    | Std. Err. | P>  z |
|------------------------------------|----------|-----------|-------|
| Werk in loonverband                | 0,0909   | 0,4730    | 0,848 |
| Werkloos                           | -0,0233  | 0,2468    | 0,925 |
| Zelfstandige                       | -0,8517  | 0,5422    | 0,116 |
| Huishoudelijk werk                 | -0,3096  | 0,2196    | 0,159 |
| Hoger secundair                    | -0,4532  | 0,1658    | 0,006 |
| Hoger onderwijs                    | -0,6393  | 0,2549    | 0,012 |
| Leeftijd <25                       | -0,1152  | 0,5045    | 0,819 |
| Leeftijd 25-34                     | 0,5791   | 0,2796    | 0,038 |
| Leeftijd 35-44                     | 0,4253   | 0,2546    | 0,095 |
| Leeftijd 45-54                     | 0,2794   | 0,2084    | 0,180 |
| Geslacht (1 vrouw/0 man)           | 0,0734   | 0,1283    | 0,567 |
| Samenwonend                        | -0,2495  | 0,1593    | 0,117 |
| Huishoudgrootte                    | -0,0900  | 0,0635    | 0,156 |
| Aantal kinderen <12 jaar           | 0,1228   | 0,1424    | 0,388 |
| Aantal kinderen 12-16 jaar         | 0,2370   | 0,0890    | 0,008 |
| Slechte gezondheidstoestand        | 0,0139   | 0,0840    | 0,869 |
| Niet-Belgische EU-burger           | 0,0033   | 0,1229    | 0,978 |
| Geen EU-burger                     | -0,2925  | 0,3386    | 0,388 |
| Woont in een stad                  | 0,0310   | 0,1474    | 0,834 |
| Regio Brussel                      | 0,0383   | 0,3005    | 0,899 |
| Regio Wallonië                     | 0,0939   | 0,1732    | 0,588 |
| Jaar                               | -0,0889  | 0,2923    | 0,761 |
| Jaar <sup>2</sup>                  | -0,0089  | 0,1512    | 0,953 |
| Economische groei                  | 0,0159   | 0,3874    | 0,967 |
| Werkloosheid                       | 0,1039   | 1,4256    | 0,942 |
| MI vorige periode (1 ja/0 neen)    | 4,4911   | 0,2016    | 0,000 |
| Correctie attritie                 | -0,5610  | 1,7059    | 0,742 |
| Correctie initiële armoede         | -0,0383  | 0,0837    | 0,647 |
| Correctie armoede                  | -1,3745  | 1,4218    | 0,334 |
| Correctie initieel minimum inkomen | 0,3568   | 0,1084    | 0,001 |
| Correctie minimum inkomen          | -0,1991  | 0,3045    | 0,513 |
| Constante term                     | -3,2583  | 12,1423   | 0,788 |
| Aantal observaties                 | 5 891    |           |       |
| $\chi^2_{26}$                      | 2 680,23 |           | 0,000 |

Een belangrijke vaststelling is de hoge mate van persistentie van het minimuminkomen: de toestand in de vorige periode verklaart bijna volledig de toestand in de huidige periode, terwijl andere variabelen quasi geen (significante) invloed hebben. M.a.w. wie arm wordt en onmiddellijk het leefloon ontvangt, zal dit normaliter niet verliezen vooraleer hij/zij uit de armoede ontsnapt.

De kans op minimuminkomen neemt verder af met het onderwijsniveau. Ze neemt echter toe in de middelste leeftijdsgroepen. Ook het hebben van tieners (12-16 jaar) heeft een dergelijk effect.

#### 4. Besluit

Op basis van deze analyse kunnen we stellen dat het aantal onderbeschermden - dit zijn personen die niet gedekt worden door leefloon wanneer deze zich in een armoedesituatie bevinden - niet is afgenomen met verloop van de tijd (1993-1997).

Op basis van de gemaakte profielanalyse kunnen we een aantal beschermende factoren en risicofactoren aanduiden voor onderbescherming. Geen effecten vonden we voor de kenmerken geslacht, leeftijd en nationaliteit.<sup>24</sup>

Het profiel van personen in onderbescherming toont aan dat het hebben van (vooral jonge) kinderen een bescherming vormt tegen onderbescherming. Hiermee overeenkomend vormen éénpersoonshuishoudens net een risicogroep voor onderbescherming.

Ook in ander onderzoek (zie Groenez, 2002) stelt men vast dat de aanwezigheid van kinderen in het gezin het belangrijkste positief effect heeft op het gebruik maken van regelingen.

Een ander factor is de plaats waar men woont. Zo kennen personen die in Vlaanderen en niet in de stad wonen een hoger risico op onderbescherming.

Beschermende factoren tegen onderbescherming zijn ook het hebben van werk en een minder goede gezondheid. Het hebben van werk verlaagt ook de kans om in armoede te geraken én om langdurig in deze armoedesituatie te blijven.

Wat het onderwijsniveau betreft, zien we enerzijds dat een hoger diploma de kans om in armoede te geraken en de persistentie in armoede verkleint. Anderzijds hebben personen met een hogere opleiding een hogere kans op onderbescherming wanneer ze in een armoedesituatie verzeild geraken.

Tot slot is er de opmerkelijke groep van zelfstandigen. Zelfstandigen vertonen extra risico's: niet enkel op armoede en op persistentie in de armoede, maar ook op niet-dekking door leefloon eens men in een armoedesituatie is terecht gekomen.

Eens men beschermd wordt door een minimuminkomen is de kans groter dat men ook de periode nadien beschermd blijft. Omgekeerd zou dit net ook kunnen wijzen op de hardnekkigheid van onderbescherming.

---

<sup>24</sup> Opgelet: het feit dat deze variabelen het *risico op onderbescherming* niet verhogen, staat los van hun invloed op de armoedekans. Alloctonen (niet-EU-burgers) hebben bv. relatief gesproken niet méér kans dan Belgen op onderbescherming als ze arm zijn, maar ze zijn wél oververtegenwoordigd onder de armen, en dus ook onder de onderbeschermden.

---

## HOOFDSTUK 3

### HET PROCES VAN ONDERBESCHERMING

*“Leven, zei Marcus Aurelius, vereist de kunst van de worstelaar, niet die van de danser. Op de been blijven, dat is alles; aan mooie stapjes is geen behoefte.” (Uit: J. M. Coetzee, IJzeren tijd)*

#### 1. Ter situering

In dit verkennende, kwalitatieve onderzoeksluik benaderden we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een proces van sociale uitsluiting dat zich in en door de dagelijkse leefwereld voltrekt en continueert of beëindigt. Op basis van diepte-interviews met de betrokkenen gingen we na hoe we onderbescherming vanuit hun ervaringen en betekenisverlening moeten begrijpen en welke daarin de aangrijppingspunten zijn voor een proactieve benadering door OCMW's.

In de context van onze globale onderzoeksopzet kunnen we deze specifieke, op een begrijpen gerichte bijdrage van dit kwalitatieve luik toelichten door de complementariteit ervan met het kwantitatieve onderzoeksluik te schetsen. De op grootschalige surveygegevens gebaseerde kwantitatieve profielschets leert of en in welke mate variantie in het statuut van financiële bescherming, c.q. onderbescherming, samenhangt met variantie in persoonsgebonden kenmerken zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Met betrekking tot onderbescherming wijst dit onderzoeksluik dan uit of en welke risicogroepen er op basis van dergelijke kenmerken kunnen worden onderscheiden. Wat we niet in deze onderzoeksresultaten terugvinden maar wel onderzochten via het kwalitatieve onderzoeksluik is hoe we het leven in onderbescherming moeten begrijpen; Hoe onderbescherming ten aanzien van het leefloon zich in het dagelijks leven van de betrokkenen voltrekt en continueert of beëindigt; Hoe zij dit proces beleven; En of en welke aangrijppingspunten hierin kunnen worden geïdentificeerd voor een meer proactieve rol van het OCMW ten aanzien van deze problematiek.

## 2. Onderzoeksmethode en -instrumenten

### 2.1 Het belang van verslaggeving

De ‘waarheid’ en daarmee ‘het belang’ en ‘de waarde’ van de subjectief ingekleurde onderzoeksgegevens wordt door de lezers of toehoorders van de resultaten van kwalitatief onderzoek vaak in vraag gesteld. Deze vraag getuigt van een bekommernis voor een zo oprecht mogelijk weten en is (dus) op zich zeker niet onterecht. Echter, minder terecht wordt ze wanneer vergeten wordt dat ze moet worden gesteld bij elke ‘vorm van getuigenis’ (zowel, bijvoorbeeld, bij een antwoord op heel algemene, open vraag als bij het zetten van een kruisje op een antwoordformulier) en met betrekking tot iedere ‘soort van getuige’ (zowel, bijvoorbeeld, ten overstaan van een cliënt als ten overstaan van een hulpverlener).

Belangrijker evenwel nog, is het uitgangspunt van kwalitatief onderzoek dat het niet focust op de eigenlijke, naakte feiten, maar precies op het be-leefde, met interpretaties bekleede leven. Kwalitatief onderzoek wil weten hoe de betrokkenen zelf hun omstandigheden en ervaringen beleven en interpreteren, om van daaruit de centrale thematiek te begrijpen en aanknopingspunten voor een verbeterde beleids- en hulpverleningspraktijk op te sporen.

Een expliciete, uitgebreide en daarmee controleerbare verslaggeving van de gevolgde werkwijze is in de verslaggeving van dit type onderzoek belangrijk om tegemoet te komen aan de vraag naar de interne validiteit of geldigheid ervan: gaat het onderzoek over datgene waarover het naar het naar opzet moet gaan? Zijn het doel en de methodische principes ervan gerealiseerd?

In deze paragraaf bespreken we daarom, en voorafgaand aan de inhoudelijke resultaten, achtereenvolgens vijf kenmerken van de onderliggende hermeneutische benadering, de gevolgde methoden in de fase van gegevensverzameling en de methode van de analyse.

### 2.2 Voor een goed begrip: vijf kenmerken van de hermeneutische benadering

De focus op het begrijpen van het proces van onderbescherming verwijst naar de onderliggende hermeneutische benadering in kwalitatief onderzoek: een filosofische benadering gericht op het interpreteren en begrijpen van teksten. Het concept van ‘tekst’ heeft hierbij niet enkel betrekking op geschreven documenten, maar ook op bijvoorbeeld gesprekken, kunstwerken en zelfs optredens en manifestaties. ‘Tekst’ zou dus kunnen worden begrepen als ‘sociale tekst’ of misschien nog ruimer: als iedere vorm van communicatie.

Een uitvoerig onderzoek naar en toelichting bij dit filosofisch fundament valt buiten het bestek van dit onderzoeksluik. Voor een goed begrip van dit zoeken naar

een begrijpen, is het wel belangrijk om enkele algemene kenmerken van de hermeneutische benadering onder de aandacht te brengen. We doen dit op basis van een recente bijdrage van Elizabeth Anne Kinsella aan het internationale Forum Qualitative Sozialforschung (FQS).<sup>25</sup> Voornamelijk steunend op het werk van Hans Georg Gadamar, wordt hierin op heldere wijze een inleidend overzicht gegeven van vijf basiskennmerken die (vaak impliciet) onderliggend zijn aan kwalitatief onderzoek.

Een eerste kenmerk is het zoeken naar een begrijpen zelf. In de inleiding van dit hoofdstuk lichtten we dit kenmerk van dit onderzoeksluik reeds toe door de complementariteit ervan met kwantitatieve onderzoeksluik toe te lichten. Dit begrijpen wordt bereikt in wat Gadamar (1996, aangehaald in Kinsella, 2006)<sup>26</sup> een smelteling van blikvelden ('fusion of horizons') noemt. Het kan slechts tot stand komen door zich in relatie tot de tekst voortdurend en expliciet van de eigen vooroordelen en veronderstellingen bewust te zijn en deze op kritische wijze in vraag te stellen. Alleen zo kan de betekenis van het gezegde en de samenhang erin worden gevat.

Een tweede kenmerk van een hermeneutische benadering is de erkenning van iedere interpretatie als 'gesitueerde' interpretatie, als een beschouwing vanuit een bepaald standpunt waarvan de coördinaten onder meer worden bepaald door bestaande kennis en inzicht maar ook door bijvoorbeeld de verschillende sociale rollen die men bekleedt en de sociale netwerken waarin deze liggen ingebed. De onmogelijkheid van het kijken met een alziend godsoog dwingt de onderzoeker als het ware tot een actieve, creatieve interpreterende rol in zijn of haar confrontatie met de tekst en de ruime sociale context waarin deze verschijnt. Een volledige en volkomen neutrale interpretatie is onmogelijk.

Het derde kenmerk is de herkenning van de rol van taal en historiciteit bij interpretatie. Taal en historiciteit zijn, kernachtig gesteld, zowel voorwaarden tot als beperkingen van het begrijpen. Wachterhauser (1986, aangehaald in Kinsella, 2006)<sup>27</sup> verduidelijkt dit door te stellen dat alle menselijk begrijpen nooit 'zonder woorden' en nooit 'buiten de tijd om' is, aangezien het altijd plaatsvindt in een linguïstisch kader dat evolueert door historisch bepaalde belangen en praktijken. Om de betekenis van een tekst te vatten, moet de onderzoeker hem vertalen naar zijn of haar 'eigen taal'.

---

<sup>25</sup> Kinsella E. A. (2006, May), 'Hermeneutics and Critical Hermeneutics: Exploring Possibilities within the Art of Interpretation', In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* [On-line Journal], 7(3), Art. 19. Beschikbaar via: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/3-06/06-3-19-e.htm> [ geraadpleegd op: 31 mei 2006].

<sup>26</sup> Gadamar H.G. (1996), *Truth and Method* (herziene vertaling door Weinsheimer J. & Marshall D.G.), Continuum, New York.

<sup>27</sup> Wachterhauser B. (ed.) (1986), *Hermeneutics and modern philosophy*, State University of New York Press, New York.

Het vierde onderscheiden kenmerk is het beschouwen van onderzoek als het voeren van conversatie, of in de woorden van Gadamar (1992, aangehaald in Kinsella, 2006):<sup>28</sup>

*"As the skill to let things speak which come to us in a fixed, petrified form, that of text".*

Gadamar vergelijkt de kunst van het interpreteren met de kunst van het vertalen aangezien in beide gevallen het benadrukken van bepaalde elementen altijd andere elementen onder- of wegdrukt. Dit 'laten oplichten' van bepaalde elementen is weliswaar de taak van de interpreterende onderzoeker, maar geeft tegelijkertijd een belangrijke beperking van elk interpretatief onderzoek weer. Deze wordt door Cixous en Calle-Gruber (1997, aangehaald in Kinsella, 2006)<sup>29</sup> kernachtig gevat door te stellen dat alle vertellingen één verhaal vertellen 'in de plaats van' een ander verhaal. De belangrijke uitdagingen die met deze notie verbonden zijn, zijn het vinden van een gezamenlijke taal waarin en waardoor alle in een onderzoek betrokken teksten aan bod kunnen komen, en het erkennen van de rol van de onderzoeker als een rol verwant met die van een vertaler, als iemand die één verhaal laat oplichten, die intonatie geeft aan alle in de conversatie betrokken teksten.

Het vijfde kenmerk van een hermeneutische benadering tenslotte, is het aanvaarden van ambiguïteit. De aandacht gaat naar alles wat als betekenisvol voorkomt waardoor (reële) complexiteit en niet (ideële) vereenvoudiging wordt gegeneerd. Hierbij wordt de mogelijkheid van één enkele, beslissende 'lezing' van een tekst verworpen en de nood aan een waakzame (alerte en kritische) subjectiviteit van de onderzoeker ('vigilant subjectivity') nogmaals onderstreept.

## 2.3 Selectie van respondenten

### 2.3.1 De populatie

De doelgroep van ons onderzoek waren volwassenen die in België wonen en die zich op het moment van het onderzoek en/of daarvóór in een toestand van onderbescherming ten aanzien van het leefloon bevinden en/of bevonden.

Onderbeschermden, we herhalen het, omschreven we hierbij als volgt:

'Het gaat om mensen die zich momenteel of (gedurende één of meerdere periodes) in het verleden in een situatie bevinden/bevonden waarin zij in

<sup>28</sup> Gadamar H.G. (1992), 'Interview: Writing and the living voice', In: Misgeld D. & Graeme N. (eds.), *Hans George Gadamar on education, poetry and history*, State University of New York Press, New York, p. 63-71.

<sup>29</sup> Cixous H. & Calle-Gruber M. (1997), *Rootprints: memory and life writing*, Routledge, New York.

financieel opzicht recht hebben/hadden op het leefloon/bestaansminimum of een financiële bijpassing (tot op dat niveau), maar dit recht om één of meerdere redenen niet realiseren/realiseerden. Deze redenen kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn (informatief, administratief, situationeel, gevoelsmatig, ...) en zich aan de kant van (de wetgeving met betrekking tot) het OCMW en/of de betrokkene bevinden.'

We merken hierbij op dat we - noodgedwongen - een in onze samenleving sociaal uitgesloten groep ook uit deze onderzoekspopulatie dienden uit te sluiten. Het gaat om die groep van personen die gezien hun wettelijk statuut niet over (de juiste) papieren kunnen beschikken.

### 2.3.2 Streven naar een ruime waaier aan 'cases'

In het verkennend kwalitatief diepteonderzoek stond bij de selectie van respondenten geen statistische representativiteit voorop. Het ging er dus niet om dat de spreiding van de respondenten over een aantal kenmerken verhoudingsgewijs dezelfde is als in de totale bestudeerde populatie. Dergelijke 'vorm' van representativiteit is van belang in grootschalig kwantitatief onderzoek dat gericht is op statistische veralgemening van de onderzoeksresultaten naar de gehele betrokken populatie. In een verkennend kwalitatief onderzoek daarentegen wordt in de eerste plaats gestreefd naar een zo ruim mogelijke waaier aan 'cases' zodat alle mogelijke relevante kenmerken en elementen aan bod komen, ongeacht de mate waarin zij in de betrokken populatie voorkomen. Het is in dit type onderzoek immers van belang dat er meer inzicht wordt verworven in de wijze(n) waarop sociale processen verlopen, ongeacht de mate waarin dit het geval is. Of nog: niet de vraag naar 'hoeveel', maar de vraag naar 'hoe' staat centraal.

### 2.3.3 Selectiecriteria

Naast het behoren tot de onderzoekspopulatie en de vrijwillige bereidheid tot medewerking, streefden we bij de selectie van respondenten naar een zekere spreiding over een aantal sociaal-demografische en sociaal-economische kenmerken zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit, opleiding, werkervaring en huishoudenssamenstelling. Onderliggend aan dit streefdoel is de hypothese dat variatie volgens deze kenmerken de kans op een zo ruim mogelijke waaier aan 'cases' vergroot. We plaatsen hierbij echter onmiddellijk twee belangrijke opmerkingen.

Ten eerste is er het gegeven dat onze onderzoekspopulatie niet beperkt was tot diegenen die op het moment van het onderzoek onderbeschermd waren. Ook personen die zich in het verleden in deze toestand bevonden, kwamen in aanmerking voor een diepte-interview over hun ervaringen en beleving. Dit betekent dat het profiel van onze respondenten op het moment van het onderzoek slechts ten dele hun profiel tijdens hun onderbescherming weergeeft of aangeeft.

Ten tweede merken we op dat dit selectie criterium op voorhand in grote mate oncontroleerbaar was. Ervaring met onderbescherming en vrijwillige bereidheid tot medewerking primeerden als selectiecriteria. Het beantwoorden aan een aantal sociaal-demografische en sociaal-economische kenmerken zat in het krappe tijdsbestek op de wip tussen wenselijkheid en haalbaarheid. Bovendien speelde bij het inzetten van organisaties als doorverwijzers van respondenten soms nog een bijkomend criterium een rol: de aanspreekbaarheid van de betrokkene binnen zijn of haar relatie met de doorverwijzer. Deze soms gevoelige relatie mocht door de (vraag naar) medewerking aan het onderzoek uiteraard niet in het gedrang komen.

#### 2.3.4 Selectiemethode: OCMW's en intermediairen als doorverwijzer

In een voorgaande paragraaf bespraken we reeds de selectie van OCMW's en intermediairen als doorverwijzer van respondenten. Nadat zij hun medewerking hadden toegezegd, ontvingen zij van ons een telefonische en/of schriftelijke briefing met daarin:

- het opzet van het onderzoek;
- de omschrijving van de doelgroep (onze definitie van 'onderbeschermden');
- bijkomende selectiecriteria (vrijwillige bereidheid en - in de mate van het mogelijke - een spreiding naar sociaal-demografisch en/of sociaal-economisch profiel);
- mogelijke wijzen van doorverwijzing;
- de timing;
- onze contactgegevens.

Wat het criteria van vrijwillige bereidheid betreft, gaven we de in dit opzicht nog belangrijke informatie mee dat:

- het interview maximaal 2 uren, meestal ongeveer 1 uur zou duren;
- de plaats van het interview in overleg met de respondent zou worden bepaald;
- dat volledige anonimiteit van de respondent werd gegarandeerd.

Rekening houdend met mogelijke vereisten en gevoeligheden van de respondenten en van de werkrelatie tussen hem/haar en de doorverwijzer, werden als mogelijke wijzen van doorverwijzing voorgesteld:

- de doorverwijzer en respondent nemen gezamenlijk contact op om een afspraak voor het interview te plannen;
- de doorverwijzer geeft, na uitdrukkelijke toestemming van de respondent, de contactgegevens door waarna hij/zij gecontacteerd wordt om een afspraak voor het interview te plannen;
- het mee op pad gaan met de doorverwijzer om mensen aan te spreken en te vragen naar medewerking;
- het ter plaatse zelf aanspreken van mensen met de vraag naar medewerking.

Via telefoon en mail werden de afspraken met de doorverwijzers verder intensief opgevolgd.

## 2.4 Bevraging van respondenten

### 2.4.1 Een probleemgericht diepte-interview als methode

Als één van de vier onderzoeksluiken, werd het verkennend kwalitatief onderzoeksluik uitgevoerd in functie van de centrale doelstelling van de ontwikkeling van een methodiekboek voor een proactieve benadering van onderbescherming door OCMW's. De focus lag dus niet zozeer op het proces van onderbescherming 'an sich', maar wel op het proces van onderbescherming 'in functie van' het ontdekken van aangrijpingspunten voor het ontwikkelen van het methodiekboek.

Op basis van deze doelstelling opteerden we voor een probleemgericht diepte-interview: niet het gehele levensverhaal, maar de ervaringen in verband met onderbescherming stonden centraal. Dit wil uiteraard niet zeggen dat er geen ruimte werd gelaten voor het aan bod komen van andere relevante ervaringen en omstandigheden en van toekomstverwachtingen en -verlangens. In tegendeel, zoals eerder al duidelijk werd, erkent en herkent kwalitatief onderzoek het belang van historiciteit en contextualiteit van het verhaalde voor de interpretatieve benadering. Het wil wel zeggen dat deze elementen in de bevraging ter sprake werden gebracht of kwamen naar aanleiding van het centrale probleem van onderbescherming en niet als eigenstandige aandachtspunten.

### 2.4.2 Een topicblok als interviewinstrument<sup>30</sup>

#### 2.4.2.1 *Het instrument*

Aansluitend bij de open, verkennende opzet van het kwalitatief onderzoek, luidde het uitgangspunt bij het ontwikkelen van een instrument voor de bevraging van de respondenten: het bevorderen en bewaken dat het interview het karakter heeft van een open, vertrouwelijk gesprek tussen gelijkwaardige gesprekspartners waarin ook aandacht is voor de subjectieve betekenisverlening en waarin ook niet-voorzien informatie aan bod kan komen.

Dit uitgangspunt leidde ertoe dat we opteerden voor een 'topiclist':

- met slechts enkele grote of 'veelomvattende' items (heel open);
- die visueel en/of woordelijk zo verstaanbaar mogelijk was zodat deze zichtbaar voor de respondent kon worden neergelegd en hij of zij hierdoor de mo-

---

<sup>30</sup> Bijlage 4.

gelijkheid had om zich voor, tijdens en na het interview te informeren over (het verloop van) de inhoud van het interview (gedeelde controle).

Uiteindelijk nam deze topiclist de vorm aan van een 'topicklok' met centraal de vermelding van het hoofdthema (recht hebben op het leefloon of bijpassing via het OCMW en het toch niet opnemen of ontvangen, het 'probleem') en daarrond, in wijzerzin, zes grote op dit thema betrokken items:

- Wanneer gebeurd? (periode, omstandigheden, gebeurtenissen);
- Wat speelde er allemaal mee?
- Overleven (Hoe ervaren? Hoe opgelost? Hulp?);
- Wanneer eruit geraakt? (duur, omstandigheden, gebeurtenissen);
- Indien door leefloon of bijpassing: wat speelde er allemaal mee? Sociale hulp?
- Oplossingen? (eigen ideeën en/of mening over voorbeelden).

Indien de respondent meerdere periodes van onderbescherming had meegemaakt, waren deze items voor elke periode te bevragen.

Respectievelijk boven en onder deze kern van de topicklok stonden in een paar trefwoorden nog de belangrijkste elementen die in de inleiding en in de afronding van het interview ter sprake kwamen.

Voor de inleiding ging het om:

- de kennismaking;
- de reden van het gesprek;
- toelichting van de inhoud van het gesprek;
- vragen naar toestemming voor digitale opname;
- garantie van anonimiteit.

Voor de afronding ging het om:

- achtergrondgegevens voor zover deze nog niet ter sprake waren gekomen;
- hoe de interviews zouden worden verwerkt;
- het meedelen van contactgegevens;
- afspraken over opvolging door het ter beschikking stellen van het rapport.

#### 2.4.2.2 *Het gebruik*

Tijdens de inleiding van het interview werd de topicklok zichtbaar neergelegd en samen met de respondent overlopen. Op die manier lichtten we het centrale thema van onderbescherming toe evenals de verschillende items die we daarrond wilden bevragen.

Hoewel deze items een aantal veronderstelde fasen in een proces van onderbescherming weerspiegelen en de topicklok hierdoor impliciet een eenvoudige, chronologische verhaallijn suggereert, was het geenszins het opzet van het inter-

view om deze verhaallijn aan te houden. Na het overlopen van de topicklok ving het interview aan met een neutrale startvraag die uitnodigde tot vertellen over het centrale thema van onderbescherming vanuit de eigen beleving. Een voorbeeld hiervan is het heel open vragen naar 'een' periode van onderbescherming bij de gesprekspartner.

*We gaan het dus hebben over recht hebben op het leefloon of een bijpassing via het OCMW en het toch niet ontvangen. Daar kan vanalles bij meespelen. Hoe is dat bij u gegaan? Vertel eens.*

Het was dan aan de respondenten om hún verhaal te sturen, de interviewer stelde bijvragen en bracht af en toe een nog niet besproken item aan.

Op het einde van het interview werd de topicklok ook gebruikt om met de respondent alle topics nog eens te overlopen en uitdrukkelijk te vragen of er nog iets was wat de respondent belangrijk vond om te vertellen maar dat nog niet aan bod was gekomen.

#### 2.4.3 Aanvullende instrumenten

Naast de topicklok werden nog vier andere instrumenten ingezet die de gegevensverzameling (en naderhand ook de gegevensverwerking) ondersteunden.

Ten eerste werd per interview een identificatie- en reflectiefiche ingevuld. In deze fiche werden, deels vóór en deels na het interview, volgende rubrieken ingevuld.

- De respondentcode
- Identificatiegegevens:
  - naam;
  - contactgegevens;
  - doorverwijzer;
  - afspraakgegevens.
- Achtergrondgegevens:
  - geslacht;
  - leeftijd;
  - gezinssituatie;
  - socio-economische situatie;
  - kernachtige omschrijving van de periode(s) van onderbescherming.
- Verloop van het interview:
  - duur;
  - algemeen verloop;
  - gemaakte afspraken.
- Reflecties:
  - inhoudelijk;
  - methodologisch.

Ten tweede werden de interviews, tenzij dit door de respondent geweigerd werd, digitaal opgenomen omwille van het bekomen van een zo authentiek en nauwkeurig mogelijk bestand van het interview terwijl de interviewer zich volledig kan concentreren op het interview zelf.

Ten derde werden ook notities gemaakt. Naargelang van de context gebeurde dit tijdens het interview of onder de vorm van een uitgebreid verslag onmiddellijk na het interview.

Tenslotte werd voor de interviewers een leidraad ontwikkeld voor het voeren van het interview met daarin aandachtspunten en tips voor informatie- en vraagverwoording en voor een vlot en spontaan verloop van het interview.

## 2.5 De analyse

### 2.5.1 De hermeneutische cirkel

Verder gebruikmakend van het genoemde artikel van Kinsella, stellen we hier de notie van de hermeneutische cirkel voor als het algemeen methodologisch proces waarlangs onze analyse van de interviews verliep. Deze notie wijst op de onderlinge afhankelijkheid van het begrijpen van het geheel van een 'tekst' en het begrijpen van de samenstellende delen ervan. Schwandt (2001, aangehaald in Kinsella, 2006)<sup>31</sup> drukt dit uit door te stellen dat de constructie van de betekenis van een geheel betekenis geeft aan de onderdelen en dat het vatten van de betekenis van de delen berust op een zeker inzicht in het geheel. Beide 'polen' van de cirkel (geheel en onderdelen) verduidelijken op die manier elkaar.

Deze hermeneutische cirkel, en daarmee het proces van begrijpen, wordt voortdurend gevoed door nieuwe informatie en inzichten. Omdat dit proces de complexiteit van het zoeken naar een begrijpen herkent en weerspiegelt, is het in de praktijk niet zelden een chaotisch proces. Als een circulair verder schrijdend proces van inzicht, verklaart deze notie ook waarom het in een kwalitatief onderzoek vaak moeilijk of zelf gevaarlijk is om tussentijdse resultaten te presenteren: in het licht van een voortschrijdend begrip zijn voorgaande bedenkingen en inzichten soms niet langer denkbaar.

Het proces eindigt idealiter pas wanneer er een zekere verzadiging van kennis opduikt: de onderzoeker doet (voorlopig) geen nieuwe inzichten meer op en/of is tevreden met het bereikte niveau van begrijpen. In de praktijk, merken wij op,

---

<sup>31</sup> Schwandt T. (2001), 'Hermeneutic circle', In: *Dictionary of qualitative inquiry*, Thousand Oaks, CA, Sage Publication, pp. 112-118.

noodzaakt de vaak krappe beschikbare tijd voor kwalitatief onderzoek vaak tot een zich tevreden moeten stellen met het voorlopig bereikte inzicht.

### 2.5.2 Eerste lezing en reconstructie

Op basis van een eerste lezing van de interviews werden ze inhoudelijk gereconstrueerd volgens de (voorlopig) onderscheiden fasen in het proces van onderbescherming. Dit gaf een eerste zicht op het geheel van elke case afzonderlijk en van alle cases samen.

### 2.5.3 Informatietabellen per facet

Na de eerste lezing en inhoudelijke reconstructie, gingen we na welke elementen in onderscheiden fases van belang waren om in de volgende stap van de analyse op te nemen. Voor deze elementen stelden we vervolgens informatietabellen op. Hierop werd de informatie per respondent geordend. Dit, onder de vorm van een korte samenvatting en/of van een treffend citaat uit het betrokken interview.

Door de informatie op deze manier te ordenen bleven alle mogelijkheden voor verdere analyse open. Zo konden, bijvoorbeeld, zowel vergelijkingen tussen meerdere elementen over alle respondenten worden gemaakt, als vergelijkingen voor één of meerdere elementen tussen (groepen van) respondenten.

Omwille van het krappe tijdsbestek, opteerden we ervoor om ons in functie van de onderzoeksdoelstelling hoofdzakelijk te richten op de eerste mogelijkheid: het uitdiepen van de verschillende elementen over alle respondenten heen.

## 3. Wie en wat we vonden: de respondenten en de interviews

### 3.1 Wie we vonden: de respondenten

#### 3.1.1 Aantal respondenten, hun regio en hun selectiekanaal

Gedurende de selectie- en interviewfase, waarvoor we over drie maanden tijd beschikten, konden we met 35 personen een diepte-interview voeren. Nog enkele andere personen hadden aan een meewerkende organisatie een toezegging gedaan, maar konden in deze periode niet worden bevraagd. Door omstandigheden (verhuis, wijziging van telefoonnummer, tijdelijk onregelmatig werk) kwam het met deze personen niet tot een effectieve afspraak.

De onderstaande tabel geeft de verdeling van het totaal aantal respondenten weer over de drie gewesten en de ingezette selectiekanalen.

**Tabel 3.1** Respondenten: verdeling over de gewesten en de selectiekanalen

| Selectiekanaal<br>Gewest       | OCMW | Intermediair | Totaal |
|--------------------------------|------|--------------|--------|
| Vlaams Gewest                  | 7    | 4            | 11     |
| Brussels Hoofdstedelijk Gewest | 2    | 4            | 6      |
| Waals Gewest                   | 8    | 10           | 18     |
| Totaal                         | 17   | 18           | 35     |

11 respondenten behoren tot het Vlaams Gewest, 6 tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 18 tot het Waals Gewest. We stellen dus vast dat de toeleiding van respondenten in het Waals Gewest aanzienlijk vlotter verliep dan in het Vlaams Gewest, dit vooral wat betreft de toeleiding door intermediairen. Bij nader inzien heeft dit te maken met het type van intermediairen die werden ingeschakeld.

Zo werd in het Waals Gewest een beroep gedaan op laagdrempelige ontmoetingsinitiatieven voor mensen die zich in preciaire huisvestingssituaties bevinden (de 'relais sociale'). Dit liet de interviewster toe om zelf ter plaatse mensen rechtstreeks aan te spreken voor een interview met als resultaat dat telkens meteen enkele interviews werden gerealiseerd.

De meer onrechtstreekse toeleiding van respondenten via de intermediairen in het Vlaams Gewest verliep moeizamer. Uiteindelijk werd, bij uitblijven van doorverwijzing van respondenten, ook besloten om het straathoekwerk in Antwerpen als intermediair te vervangen door de organisatie Recht-Op. Verder werden en worden interviews die op deze onrechtstreekse wijze worden gepland ook vaker uitgesteld of (door het meermaals niet komen opdagen) afgelast.

### 3.1.2 Profielschets respondenten

Eerder al gaven we aan dat we, met het oog op het vergroten van de kans op een zo ruim mogelijke waaier aan cases, bij selectie van respondenten ook een zekere spreiding over enkele sociaal-demografische en sociaal-economische kenmerken beoogden. Hierbij wezen we er enerzijds op dat dit selectiecriterium op voorhand in grote mate oncontroleerbaar was. Anderzijds merkten we op dat, gezien het ook om voorbij ervaringen met onderbescherming kon gaan, het profiel van onze respondenten op het moment van het onderzoek slechts ten dele hun profiel tijdens hun onderbescherming weergeeft of aangeeft. De relevantie van het hier geschetste profiel is met andere woorden beperkt. We geven in wat volgt de spreiding van onze respondenten over de variabelen geslacht, leeftijd en huishoudenssamenstelling.

### 3.1.2.1 Geslacht en leeftijd

Van de 35 respondenten zijn 24 mannen en 11 vrouwen. Met goed twee derde van het totaal aantal respondenten zijn mannen dus veel sterker vertegenwoordigd.

De leeftijd van de respondenten varieert van 20 tot 64 jaar. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de verdeling naar leeftijd en geslacht.

**Tabel 3.2** Respondenten: verdeling naar leeftijd en geslacht

| Leeftijd<br>Geslacht | 18-25 | 26-45 | 46-65 | Totaal |
|----------------------|-------|-------|-------|--------|
| Man                  | 4     | 13    | 7     | 24     |
| Vrouw                | 2     | 5     | 4     | 11     |
| Totaal               | 6     | 18    | 11    | 35     |

Zes respondenten zijn jonger dan 26 jaar, 18 respondenten zijn tussen 26 en 46 jaar en 11 respondenten zijn tussen 46 en 65 jaar. Zowel bij de mannen als bij de vrouwen ligt de gemiddelde leeftijd tegen 40 jaar (resp. 38,3 en 40,8).

### 3.1.2.2 Nationaliteit

Negen respondenten, of bijna 1/4 van het totaal aantal respondenten, heeft een andere dan de Belgische nationaliteit. Het gaat hier om vijf mannen en vier vrouwen, verdeeld over verschillende Europese en verschillende Afrikaanse nationaliteiten.

### 3.1.2.3 Huishoudenssamenstelling

Volgens de klassieke definitie bestaat het huishouden uit een persoon die gewoonlijk alleen leeft, ofwel uit twee of meer personen, al dan niet met elkaar verwant, die gewoonlijk in dezelfde woning wonen en er samenleven. Het gaat dan dus om de enkeling of de groep van personen die een residentiële eenheid vormt of vormen. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de verdeling naar geslacht en huishoudens-type van onze respondenten.

**Tabel 3.3** Respondenten: verdeling naar geslacht en huishoudenstype

| Geslacht<br>Huishoudenstype | Man | Vrouw | Totaal |
|-----------------------------|-----|-------|--------|
| Alleenstaand                | 12  | 4     | 16     |
| Eenoudergezin               | /   | 2     | 2      |
| Paar zonder kinderen        | 1   | 2     | 3      |
| Paar met kinderen           | 2   | 1     | 3      |
| Andere                      | 9   | 2     | 11     |
| Totaal                      | 24  | 11    | 35     |

Een eerste in het oog springende vaststelling is dat de groep van alleenstaande respondenten veruit de grootste is (16) en dit zowel bij de mannen als bij de vrouwen. We merken hierbij wel op dat het bij de vrouwen in drie van de vier gevallen om 50-plussers gaat terwijl er bij de mannen een evenwichtigere spreiding over de drie leeftijdscategorieën is (18-25-jarigen: 3; 26-45-jarigen: 5; 46-65-jarigen: 4).

Ten tweede valt op dat bijna een derde van de respondenten (11) in de weinig zeggende categorie 'andere' valt en daarmee de tweede grootste groep van respondenten naar huishoudenstype vormt. Het gaat hier ten eerste om respondenten die deel uitmaken van een collectief huishouden, hier een psychiatrische verpleeginrichting of een home voor alleenstaanden. Tot deze groep rekenden we ook twee vrouwen die met hun kinderen in een vluchthuis verblijven. Ten tweede gaat het hier om respondenten die inwonen bij vrienden of familie. Wat deze groep betreft, merken we op dat we hiertoe ook die twee respondenten rekenen die na een periode van zelfstandig wonen noodgedwongen (en dus niet naar keuze) terug bij hun gezin van herkomst inwonen. Negen van de elf respondenten in deze categorie zijn mannen.

Het grote aandeel van respondenten die in deze categorie 'thuis' hoort, vestigt meteen de aandacht op hun huisvestingssituatie. Aangezien ze - noodgedwongen - niet zelfstandig wonen, kan hun situatie worden omschreven als thuisloos. Daarnaast tellen we onder onze respondenten ook drie daklozen: zij leven hoofdzakelijk op straat en hebben slechts onregelmatig een dak boven het hoofd voor de nacht. In totaal bevonden zich dus 14 van onze 35 respondenten in een precare, instabiele en/of voorlopige huisvestingssituatie.

#### 3.1.2.4 *Ervaring met onderbescherming*

Zoals verderop ook zal blijken, was het niet altijd mogelijk om het proces van onderbescherming volledig en/of nauwkeurig te reconstrueren. Zeker is echter wel dat de ervaringen van de respondenten met onderbescherming een ruime waaier aan mogelijke cases vertegenwoordigen. Zo is er al een ruime variatie wat

betreft het aantal meegemaakte periodes van onderbescherming (van één tot vier periodes) en de duur daarvan (van 1 à 2 maanden tot 25 jaar). Naast deze morfologische verschillen, wijzen de onderzoeksresultaten ook op een grote variatie naar relevante inhoudelijke elementen.

### 3.2 Wat we vonden: de interviews

Voor de afname van de interviews hielden we maximaal rekening met de wensen en gevoeligheden van de respondenten. Meer nog dan inschikkelijkheid van de respondenten streefden we hiermee een met hen gedeelde controle op het verloop van het interview na. Naast de datum en het tijdstip hadden de afspraken die werden gemaakt, betrekking op:

- de plaats (de setting);
- de duur;
- de registratie;
- de inhoud;
- het bezorgen van de resultaten.

1 telefonisch gecontacteerde respondent wou pas beslissen over al of niet deelnemen na een meer uitgebreide schriftelijke briefing over de inhoud van het interview. Na ontvangst van onze brief belde deze respondent zelf op om een afspraak voor het interview vast te leggen. Hij verklaarde: “Ik zag dat u houdt van eenvoudige, duidelijke taal. Ik ook.”

Met de andere respondenten werd de inhoud bij de aanvang van het interview overlopen met behulp van de topicklok. Onze algemene bevindingen over het inhoudelijk verloop bespreken we bij de aanvang van de paragraaf over de onderzoeksresultaten. In wat volgt bespreken we elk van de andere genoemde aspecten naar gemaakte keuzes, de eventuele invloed hiervan op het beschikbare analyse-materiaal en eventuele andere relevante vaststellingen.

#### 3.2.1 De interviewsetting

Tenzij het ging om respondenten die bij een intermediair rechtstreeks ter plaatse werden aangesproken met de vraag of ze daar en dan een gesprek wilden voeren, werden datum, tijdstip en plaats van het interview aan de keuze van de respondent overgelaten. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de interviewsettings naar selectiekanaal.

**Tabel 3.4** Interviews: verdeling over settings naar selectiekanaal

| Selectiekanaal<br>Interviewsetting   | OCMW | Intermediair | Totaal |
|--------------------------------------|------|--------------|--------|
| Betrokken doorverwijzer              | 3    | 11           | 14     |
| Eigen woning of residentiële setting | 8    | 5            | 13 *   |
| Andere                               | 6    | 2            | 8 **   |
| Totaal                               | 17   | 18           | 35     |

\* Waarvan 6 in een collectieve residentiële setting.

\*\* Waarvan 6 op café, 1 in de woning van een kennis, 1 op straat.

Ongeveer evenveel interviews vonden plaats bij de betrokken doorverwijzer (14) als in de eigen residentiële setting van de respondent (13). We merken hierbij echter onmiddellijk op dat deze opdeling in zekere een vertekend beeld geeft, aangezien veruit de meeste interviews die in de setting van de betrokken doorverwijzer plaats vonden, plaats vonden bij intermediairen en het hier deels ging om intermediairen die hoofdzakelijk dak- en thuislozen bereiken die daar ter plaatse werden aangesproken door de interviewer. Voor een aantal van de respondenten ging het hier dus in zekere zin om een (deel van) hun residentiële setting en door het ter plaatse aanspreken was de keuze van setting impliciet al gemaakt. Daarnaast stellen we nog vast dat de meeste settings in de categorie 'andere' (8) betrekking hadden op een café.

Het is mogelijk dat daar waar de interviews plaats hadden in de setting van de doorverwijzer, deze setting een invloed had op het vertelde, met name op het vertelde over de rol van de intermediair of op datgene van het vertelde waarop de relatie met de betrokken doorverwijzer een invloed had, heeft of zou kunnen hebben. We kunnen deze mogelijkheid niet uitsluiten, maar alvast twee bemerkingen nuanceren ze. Ten eerste vonden deze interviews op één na plaats onder vier ogen in een afzonderlijk lokaal. Ten tweede stelden we tijdens het interview vast dat deze respondenten vaak ook bemerkingen en/of kritiek op de betrokken doorverwijzers uitten.

### 3.2.2 Duur van de interviews

Het kortste interview duurde 20 minuten, het langste 2,5 uur. Veruit de meeste interviews duurden 1 tot anderhalf uur.

### 3.2.3 De registratie

In hoofdstuk 1 kwamen reeds de verschillende instrumenten die werden gebruikt voor de registratie van het interview aan bod: de identificatiefiche, de digitale

opname met het oog op een volledige transcriptie van het interview en notities tijdens of een verslag na het interview.

Twee respondenten weigerden een digitale opname. Twee van de digitale opnames bleken naderhand deels overstemt door ruis ten gevolge van storing bij de opname. Zeker in deze gevallen loonden de notities of verslagen in een taal die zo dicht mogelijk bij de taal van de respondent bleef.

Ter voorbereiding van de analyse werden alle interviews voorzien van een eenvormige, praktische labeling (een 'respondentcode') en werden van de verschillende databronnen meerdere types van bestanden gearchiveerd (minidisks met de interviews, computerfiles met de interviews, respondentfiches, samenvattingen en memo's; uitgeprinte versies van deze documenten).

### 3.2.4 Het bezorgen van de resultaten

Bij de afronding van het interview stelden we steeds voor om het rapport van het interview via de betrokken doorverwijzer aan de respondent te bezorgen. Indien de respondent het rapport liever persoonlijk opgestuurd kreeg, kon dit ook. Op één na waren de respondenten ermee akkoord dat ze het rapport via de betrokken doorverwijzer konden bekomen.

## 4. Onderzoeksresultaten

### 4.1 Het geheel: wat de vorm over de inhoud vertelt

Bij de bespreking van de topicklok als interviewinstrument, wezen we er al op dat het geenszins de bedoeling was dat de respondent de impliciet gesuggereerde eenvoudig chronologische verhaallijn zou volgen. Na een open startvraag was het in de eerste plaats aan de respondent om zijn/haar verhaal te sturen.

De vaststelling dat de verhaallijnen van de interviews ook effectief en vaak al snel afwijken van deze impliciet gesuggereerde verhaallijn is op zich niet verrassend. De verhalen van de respondenten liggen immers bij wijze van spreke niet klaar om te worden verteld met de focus op de aangebrachte thematiek en structuur. Hun ervaringen met onderbescherming zijn ingebed in een veel ruimer en complexer levensverhaal met andere en/of meerdere accenten. Dit grote verhaal herschikken en reconstrueren in functie van het voorgestelde accent, de gesuggereerde verhaallijn, is geen kwestie van een snelle druk op een knop. Vaak komt dit proces pas op gang tijdens het interview, soms pas op het einde, en soms ook niet.

De feitelijk gevolgde verhaallijnen drukken echter meer uit dan de bij een vraag naar instant reconstructie te verwachten discrepantie met een eenvoudig chrono-

logische structuur. Net zoals dit het geval is in andere kwalitatieve onderzoeken naar processen van sociale uitsluiting, stellen we vast dat de lijn, het proces van het verhaal niet los staat van het beleefde proces van sociale uitsluiting waarop het betrekking heeft. Of nog: het verloop van de interviews weerspiegelt op zich vaak al een aantal belangrijke facetten van de problematiek zoals die door de verteller werd en wordt ervaren.

Zo stellen we, analoog met de resultaten van een recent onderzoek op basis van sociale biografieën van thuislozen (Van Regenmortel e.a., 2006),<sup>32</sup> ten eerste vast dat er een onderscheid mogelijk is tussen interviews waarin een duidelijk breek- of scharnierpunt wordt aangeduid en interviews waarin de onderbescherming ingebed ligt in een langdurig en/of ingrijpend meervoudig proces van sociale uitsluiting dat wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van breuken op meerdere levensdomeinen. Deze laatste interviews zijn meestal heel chaotisch. Ze verlopen, eerder dan volgens een verhaallijn, via een opeenstapeling van losse fragmenten waarvan de chronologie slechts gedeeltelijk en/of via enkele grove faseringen kan worden achterhaald. Het lijkt er bij deze interviews op dat de verhalen, net als de processen waarop ze betrekking hebben, grotendeels aan de controle van de betrokken respondenten ontsnappen.

Ten tweede stellen we vast dat het voor de respondenten niet zelden onduidelijk was of en hoe ze gedurende bepaalde periodes onderbeschermd waren. Dit geringe of wifelend besef van onderbescherming (c.q. de eigen rechten) droeg eveneens bij tot een grillig, soms moeizaam verloop van het interview: zonder duidelijk ankerpunt voor het gevraagde verhaal was het voor de betrokken respondenten moeilijk reconstrueren. Soms toetste de respondent zelf zijn of haar twijfel bij de interviewer af.

*Nu dat is het hem juist, in die zes maanden had ik niet echt recht op leefloon of op dop, dan had ik recht op ziekenkasuitkering. Nu ik weet niet hoe dat zit ... als uw ziekenkas niet wordt uitbetaald ... heb je dan ook recht op een leefloon? (R3)*

*(... waarom klopte je niet eerder aan bij het OCMW?) Ik had geen recht op steun. (Waarom niet?) Tsja, een zelfstandige ... vandaag de dag heeft een zelfstandige toch recht op niets?.*  
(R20)

In andere gevallen moest de interviewer alert teruggrijpen en doorvragen naar een periode die niet spontaan als onderbescherming werd herkend.

<sup>32</sup> Van Regenmortel T., Demeyer B., Vandenbempt K. & Van Damme B. (2006), *Zonder (t)huis; Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, LannooCampus, Leuven.

*(Kan je je herinneren hoe lang je ongeveer depressief was?) Zo'n vijf tot zeven maanden. (Was het toen winter of zomer?) Neen, tussen de twee seizoenen. (Dat was nog in 2003?) Ja, ... Dat was het grote zwarte gat. (En dat duurde verschillende maanden?) Ja, al bij al zo'n vijf tot zes maanden. Ik wilde echt onder een auto lopen, of onder een vrachtwagen, zo diep zat ik! (R29)*

De topicklok, tenslotte, was voor de interviewer een handig hulpmiddel om op het einde van elk interview samen met de respondent alle topics nog eens te overlopen en uitdrukkelijk te vragen of er nog iets was wat de respondent belangrijk vond om te vertellen maar dat nog niet aan bod was gekomen. We stelden vast dat dit vaak het geval was. Voor sommigen was deze vraag een aanleiding voor een verzuchting, vloek of verwijt over leven mét het leefloon.

*(Ja en zijn er zo nog dingen, eigen ideeën, of voorstellen waar je aan denkt, of dingen die belangrijk zijn om over dit onderwerp te zeggen, dingen waarvan ge denkt, dat is nog niet gezegd eigenlijk, of dat is nog niet ter sprake gekomen?) Eigenlijk een beetje meer geld dan die 600 euro. Met 600 euro kan je niets doen, nog niet fatsoenlijk eten. En ik had wel geld van hen maar ik eet altijd thuis. Als ge echt alleen moet gaan wonen en ge krijgt 600 euro, dan kom je er niet mee toe. (Je komt er niet mee toe?) Ik had gewoon een kamer é en ik betaalde 200 euro. Nog niet de helft van deze ruimte. En als je een studio moet huren; een studio kost 400 euro. En als ge 400 euro hebt betaald, wat blijft er over, 200 euro. 200 euro voor de ganse maand, dat is ook niets é. Dat is heel weinig. Vind ik toch é. Wat gaat ge eten, wat gaat ge ... Ge kunt niets kopen, kleren, niets. Hoe gaat dat dan? Ge krijgt juist genoeg om te leven, om te eten en je huur te betalen, niet veel meer. Niet eens mijn haren knippen, niets. Dat ging allemaal niet. Of iets extra of zo, dat gaat niet. (R25)*

Voor anderen was het een aanleiding tot reflectie over het vertelde. Deze gaf soms uitdrukking aan het besef van het chaotische van het verhaal en het proces van onderbescherming waarop het betrekking had.

*Het is meer hier op het einde toe, nu gelijk, eens kijken, wanneer is dat gebeurd ... Want eigenlijk, die laatste jaren heb ik ook wel ... het is echt allemaal zo'n puinhoop hé. (R3)*

Soms ook gaf ze uitdrukking aan het doorheen het interview gegroeide besef van de eigen ervaring met onderbescherming en het luidop zoeken naar een eigen verklarende reconstructie hiervan.

*Da's best wel interessant die vragen ... ik heb de dingen nooit op die manier bekeken, maar nu ... (R8)*

## 4.2 Het geheel: enkele reconstructies van ervaringsverhalen

### 4.2.1 Inleiding

Het afnemen van de interviews met behulp van de topicklok en de eerste lezing ervan gericht op de verdere ontwikkeling van een analyseschema, geven een eerste aanvoelen van, een eerste inzicht in de complexiteit van het proces van onderbescherming in zijn geheel. In wat volgt geven we de op onze onderzoeksinstrumenten geënte reconstructie van enkele ervaringsverhalen weer. Op een systematische, objectiverende wijze lichten ze, om het in de woorden van de hermeneutiek te zeggen, één verhaal uit alle mogelijke door de respondent te vertellen en vertelde verhalen: het verhaal van hun ervaring met en van onderbescherming en de elementen die hierin als betekenisvol voorkomen.

### 4.2.2 Een orkaan van mijn leven (respondent R3)

*Omwille van conflicten wordt R3 rond zijn zestiende van de middelbare school gestuurd. Zijn ouders stellen hem dan voor een keuze: ofwel leert hij alsnog 'een stiel', ofwel gaat hij het leger in. Omdat hij het 'gewoon allemaal beu' is en het er 'allemaal nogal simpel' uitziet, kiest hij voor de opleiding van vrachtwagenchauffeur. Wanneer hij op zijn achttiende afstudeert kan hij onmiddellijk aan de slag in het internationaal vrachtverkeer. Thuis echter moet R3 naar zijn oordeel teveel van zijn loon afstaan en omdat de band met zijn moeder toch al niet goed is, gaat hij op zijn negentiende alleen wonen.*

*Nu is R3 een jonge man van vijftientig. Voor het vertellen van zijn ervaringen blikt hij terug op een tijdsspanne die hij zelf afbakent als 'van mijn achttiende tot mijn vijftiengste' en benoemt als 'een orkaan van mijn leven'. Het is een opeenstapeling van breuken op relationeel, gezondheids-, tewerkstellings- en huisvestingsvlak waarin en waardoor zijn vaak sterk wisselende financiële situatie verweven zit. Hij maakt 'momenten' en 'periodes' van 'zonder geld zitten' mee waarin hij - 'dat peins ik dan toch' - recht had op 'een of ander leefloon of dop of op het een of ander'. Zo gebeurt het dat hij zelf niet de nodige stappen onderneemt om 'voor dat maandje' zijn recht op een werkloosheidsvergoeding te realiseren. Het gebeurt ook dat hij 'Zes maanden geen rotte frank!' heeft, doordat twee ziekenfondsen bakkeleien over wie de verschuldigde uitkering aan hem moet betalen en hij 'gelijk een speelbal op en neer wordt gestampt'. De 'momenten' zonder inkomen krijgt R3 meestal nog wel overbrugd met het beetje aan reserves dat hij heeft. De 'donkere' periodes gaan gepaard met thuis- of dakloosheid en overleeft hij door op te trekken met een vriendengroep van krakers, veel te lenen en - 'ja, het mag gezegd worden ook' - het dealen van drugs. 'Ik heb mij er gewoon doorgesleurd eigenlijk'. Met zijn diploma en ervaring als vrachtwagenchauffeur slaagt R3 er gedurende lange tijd toch telkens opnieuw in om werk te vinden.*

*Gedurende al die jaren neemt R3 nooit contact op met het OCMW. Hij weet wel 'dat er een OCMW is', maar niet wanneer hij recht heeft op hulp van dat OCMW en waaruit die hulp dan kan bestaan. 'Ik wist dus totaal niet af dat er bijvoorbeeld iets was bij het OCMW die*

*zich bezig hield, als je geen borg kunt fiksen, dat zij u een huurwaarborg geven en zo. Ik wist niet dat er bijvoorbeeld, als uw dop niet betaald werd, dat jij hier een voorschot op je dop kon krijgen.' Toch is dat volgens hem 'voor de mensen' niet de belangrijkste drempel op weg naar het OCMW. 'Denken en willen dat je het zelf kunt oplossen, die trots, en niet dadelijk tot die wereld van marginalen willen behoren, dat zijn de twee grootste punten'. Voor zichzelf ziet hij daarbij ook nog andere redenen: 'Want bij mij ook, ik had daar wel recht op misschien ... maar ik ben daar zelf niet achter geweest. Maar toen was ik ook meer die richting uit aan het gaan, van die krakers en zo, ik vond dat wijs, ik was overtuigd in hun denken op bepaalde gebieden. Ik denk dat die mensen inderdaad rechten hebben op OCMW, maar aan de andere kant heb ik ook wel zoiets, dat ik weet dat die mensen, en dat is dan de reden waarom ze misschien geen recht hebben op het OCMW, dat is dat ze krakers zijn, en dat ze ergens bewust niet willen meedraaien in dat systeem. Dus dan heb ik van, als jij bewust niet wil meedraaien in dat systeem, dan vind ik dat jij ook bewust niet moet gaan vragen naar die hulp. Daarom dat ik ook zoiets had van, ik liep niet overal dadelijk achteraan. En vroeger ook, mijn moeder, dat was echt ... Die regelde zowat alles voor mij, ken je dat, die liep naar daar, die liep naar daar ... en ik wist eigenlijk van totaal niets af, ik wist niet dadelijk van alles, ken je dat. Het is eigenlijk door verschillende redenen waarom ik eigenlijk zat waar ik zat een paar maanden geleden.'*

*Sinds twee maanden is R3 wel leeflooncliënt van het OCMW. Het is voor hem het sluitstuk van zijn laatste donkere periode 'omdat ik ook het gevoel heb dat er inderdaad aan gewerkt wordt'. Die laatste donkere periode vangt ongeveer acht maanden geleden aan, wanneer R3 na een relatiebreuk met zijn vriendin ongewettigd afwezig blijft op zijn werk, hierdoor ontslag om dwingende redenen krijgt en vervolgens denkt eerst op zichzelf zijn drie maanden schorsing van de werkloosheidsuitkering thuis te moeten uitzitten vooraleer het zin heeft om zijn papieren in orde te brengen. Wanneer drie maanden later zijn misvatting blijkt, heeft R3 al teveel huurachterstal, belandt hij weer op straat en sluit hij opnieuw aan bij zijn vrienden-groep van krakers. Het is door hulp van de ouders van één van zijn vrienden - 'dus niet dankzij drugs hoor, maar dankzij hulp van buitenaf' - dat R3 'er uiteindelijk uitgeraakt' en bij het OCMW terechtkomt. Zij laten hem intoonen met een huurcontract en 'stimuleren' hem: 'Die hebben bij wijze van spreken als bij een klein kindje mijn handje vastgehouden, die trots overwonnen, dit overwonnen, dat overwonnen. En pas als dat allemaal in orde was, dan ben ik hier terechtgekomen.'*

*Als oplossingen om te voorkomen dat mensen dezelfde problemen zouden meemaken als hij, benadrukt R3 ten eerste 'dat er voor de toekomstige generaties een begeleiding op school zou moeten komen, als je nog geen 16 à 17 jaar bent, over wat je moet doen als je ontslagen bent en over wat er allemaal bestaat enzo'. Ten tweede stelt hij het veranderen van de beeldvorming van het OCMW voor, want 'OCMW dat is voor marginalen, dat is het beeld dat ze daarrond maken en dat moeten ze omver werpen'.*

*Ook over zijn eigen toekomst heeft R3 ondertussen veel nagedacht. 'Met de camion heb ik dat gekunnen omdat ik dan uiteindelijk heel veel tijd had voor mijn eigen, maar het meeste heb ik ingezien met mijn hartaanval, ik was bijna dood geweest en ik ben terug gekomen. Ik heb mij gewoon heel zwaar dingen beginnen afvragen van, ik zat in dit systeem ... dat de mensen in een leugen leven, alles moet rapper gaan, alles moet meer zijn, waar stopt dat ooit? Ja sorry,*

*misschien kijk ik te ver vooruit, maar dit gaat kapot hé en daar wil ik niet deel van zijn. Ik wil eerst weten wat de mens op zich is, wat menselijk en humain is. Ge kunt nooit uw doel vinden als ge hier in dat systeem werkt, dat is wat ik gezien heb. In mijn hoofd ben ik bezig met, en dat klinkt misschien raar, maar in mijn hoofd ben ik alleen bezig met: hoe kan ik harmonie creëren bij mensen? Hoe kan ik mensen samen doen leven? Ik haal dingen uit wis-kunde, ik haal dingen uit theologie, uit alles, uit alles en nog wat ... ik probeer te lezen en vraag me dan af, wat heeft dat nu te maken met de mensheid? Hoe kan ik een beter mens zijn en hoe kan ik samenleven met mensen? Hoe kan ik zorgen dat andere mensen met elkaar samen leven?’ Met dit doel voor ogen ziet R3 de toekomst optimistisch in, ‘als iemand die heel veel succes gaat hebben, niet als iemand die rijk gaat zijn, alleen dat ik meer mezelf in harmonie leer krijgen, dat is voor mij succes’. En met dit doel voor ogen zoekt hij nu naar oplossingen. ‘Mijn impulsieve periode is nu ook wel voorbij. Ik ben op zoek naar tussenoplos-singen.’ Hij wil ‘werken voor mijn huishuur en voor mijn bokes en niet meer als dat’ zodat hij nog genoeg tijd heeft voor allerlei opleidingen en cursussen. Hij weet dat de job van inter-nationaal vrachtwagenchauffeur dat toelaat, maar voor het eerst blijkt het vinden van zo’n job niet gemakkelijk. ‘Dat was eigenlijk de ideaalste job, maar ik heb nu, denk ik, 60 bedrijven afgebeld in de laatste drie maanden tijd en nog altijd geen enkele job. En dan word ik depres-sief. Want uiteindelijk heb je dit nodig, en je krijgt dat niet.’ Ondertussen zoekt hij samen met het OCMW en de Werkwinkel naar een job waardoor hij na een maand werken terug recht op een werkloosheidsuitkering zou hebben. ‘En ik zei van: kan je mij daar niet langer laten werken dan alleen voor die periode? Want het is zo stom om daar maar te werken tot ik mijn dop terugkrijg, dat ik een beetje kan sparen enzo.’*

#### 4.2.3 Ik ga het zo doen, ik trek m’n plan (respondent R9)

*R9 is 61 en is weduwe. Sinds jonge leeftijd kampt ze met ernstige gezondheidsproblemen waardoor ze niet kan werken en een invaliditeitsuitkering krijgt. Haar man werkte aanvan-kelijk als zelfstandige in de bouwsector. Nadat hij op zijn veertigste door een arbeidsongeval half blind wordt, wordt ook hij afhankelijk van een invaliditeitsuitkering. Na een tijd neemt hij zwartwerk aan. Hij wordt echter verklikt en moet dan anderhalf miljoen Belgische frank terug betalen. Gedurende 17 jaren betaalt het echtpaar hiertoe elke maand rond de 17 000 Belgische frank (circa 425 euro).*

*In maart 2005 sterft R9’s man. Bij haar invaliditeitsuitkering van 200 euro krijgt zij sindsdien nog 225 euro via de sociale zekerheidsinstelling van haar overleden man. Ten bedrage van eveneens ongeveer 225 euro per maand, moet zij de schulden van haar man verder afbe-talen. De eerste maanden denkt R9 dat zij er, mede dankzij het beetje spaargeld dat ze nog heeft, in zal slagen rond te komen: “Ik ga het zo doen, ik trek m’n plan”. Ze denkt er dan ook niet aan om hulp te vragen bij het OCMW.*

*Maar op een gegeven moment valt de situatie tegen. Het spaargeld is op en R9 heeft te veel te betalen “Sommige dagen eet ik geen vlees. Ik doe wat ik kan ... ik kan de eindjes amper aan mekaar knopen en dan moet ik nog water en elektriciteit betalen.” Haar dochter moedigt haar aan om naar het OCMW te gaan: “Ga dan toch, zij zullen je helpen.” Eerst weigert ze omdat ze zich niet goed kan verzoenen met het idee om geholpen te moeten worden. “Ik wou niet. Ik*

*ben nog niet vaak naar de bijstand geweest. Maar haar dochter dringt succesvol aan en vergezelt haar naar het OCMW. "Vooruit, ze zullen je helpen ! anders zal het niet gaan en zal men het huis verkopen zodat je niets meer zal hebben. Toen heb ik toegegeven. Mijn dochter is meegegaan."*

*Tot op de dag van vandaag krijgt R9 financiële hulp van het OCMW.*

#### 4.2.4 Zoals een pion op een schaakbord (respondent R17)

*De moeder van R17 sterft in oktober 2003. Hij is dan 19 jaar. Zij was zijn enige overgebleven ouder én familielid. Hij was financieel volledig van haar afhankelijk. Hij moet het appartement waar ze woonden verlaten en belandt op straat. Hij klopt aan bij het OCMW van zijn gemeente. Zij stellen opvang voor in een centrum, waar hij in januari terecht kan. R17 vraagt ook een leefloon aan. In het begin staat R17 er volledig alleen voor. "Ik zat twee weken zonder enig inkomen! Ik moest zelf eten vinden, wat niet verschrikkelijk moeilijk is op zich maar wel heel vernederend." In afwachting van onderdak ontvangt R17 een zwerfloon (100 euro per week).*

*Wanneer R17 in januari zijn intrek neemt in het opvangcentrum, zoekt hij onmiddellijk werk en huisvesting. Bij zijn zoektocht naar een woning botst hij op verhuurders die niet willen verhuren aan steuntrekkers. "De waarborg van het OCMW, die bestaat, maar die heeft een slechte reputatie." "Eigenaars willen niet verhuren aan mensen die van het OCMW komen. Wij kunnen dus niet elders gaan wonen, we leven op straat of in een onthaalcentrum." R17 heeft ook geen geluk bij zijn zoektocht naar een job. Werkgevers hebben naar zijn ervaring weinig vertrouwen in jongeren.*

*R17 laat na enkele weken van vruchteloos zoeken de moed zakken. Hij lapt de voorschriften van het onthaalcentrum aan z'n laars. Hij mag er geen vrienden ontvangen en krijgt ook geen zakgeld. Hij verzeilt in een depressie en belandt uiteindelijk in het ziekenhuis. Wanneer hij daar ontslagen wordt, probeert hij elders onderdak te vinden maar het OCMW kan of wil hem geen ander aanbod doen. "De depressie was het begin van een 'vrije val' waardoor hij uiteindelijk op straat belandde." Dit duurde zo'n acht maanden (R17 herinnert het zich niet meer zo goed) ... het was een periode van sociale uitsluiting, "ik had nog weinig meer te verliezen". R17 gaat niet meer naar het OCMW - ze kunnen hem toch niet helpen - en krijgt dus ook geen leefloon meer.*

*Dan wordt R17 gearresteerd. Hij zit op dat moment in een kraakpand met andere daklozen. "We hebben lang met die politieman gepraat (...). Ik was stomverbaasd toen hij me vertelde dat ik - wat ik ook had gedaan - altijd nog steeds een beroep kon doen op het OCMW, dat ik opnieuw een beter leven kon vinden." R17 heeft het dan over zelfrespect en waardigheid. Hij wil kappen met het straatleven. Tijdens de winter van 2005 keert hij terug naar het OCMW.*

*Het contact verloopt echter stroef, R17 voelt zich gemanipuleerd. "Ik had de indruk dat het OCMW me opnieuw wou 'plaatsen' ... zoals je een pion op een schaakbord verplaatst. Ik vertikte het." R17 heeft dan gedurende drie maanden geen contact met het OCMW.*

*Intussen vindt een organisatie tijdelijk onderdak voor hem (3 maanden) en het OCMW betaalt. Ondanks zijn weigering om terug te keren naar het OCMW behoudt hij de huisvesting maar hij zit nu zonder geld om voedsel te kopen.*

*Wanneer het tijdelijk huurcontract vervaalt, verhuist hij naar een ander door een vereniging beheerd onthaalcentrum waar hij slechts zes maanden kan blijven. De sociale dienst van de vereniging moedigt hem aan om opnieuw naar het OCMW te gaan. In de zomer keert hij terug. Hij wordt nu ontvangen door iemand anders, een sociaal assistente die "zich betrokken voelt bij de mensen die ze begeleidt." Er duikt wel een nieuw probleem op ... het referentieadres. R17 is zijn identiteitskaart verloren en moet zijn papieren opnieuw in orde brengen. Maar hij heeft geen geld, noch een referentieadres. Het onthaalcentrum is geen referentieadres en R17 is nog niet geschrapt op zijn vorig adres waar hij trouwens niet meer woont. Na veel heen en weer geloop tussen de politie, het OCMW, de bemiddelingsorganisatie en het onthaalcentrum en met medewerking van een advocaat van ATD Vierde Wereld krijgt R17 na verloop van tijd terug recht op een leefloon.*

*Wanneer hij het heeft over zijn contacten met het OCMW kan R17 zeer precies stellen wat dat contact zou vergemakkelijkt hebben. 'Het bestaan van een fonds hier in België dat mensen zou toelaten om hun papieren terug in orde te krijgen zonder dat ze afhangen van het OCMW zou reeds een hele stap vooruit zijn'. In orde zijn met de identiteitspapieren lijkt belangrijk 'voor een meer positief zelfbeeld en om komaf te maken met deze afhankelijkheid van het OCMW-statuut'. R17 stelt ook voor om ervaringen uit te wisselen. Als militant van ATD Vierde Wereld wil hij mensen laten kennismaken met de beweging. Hij vindt ook dat het OCMW een vernederende kijk heeft op geholpen personen. 'Het klopt helemaal niet dat mensen die bij het OCMW aankloppen een hele dag lopen te lanterfantten.' Hij pleit ervoor dat het OCMW de mensen meer zou kunnen ontvangen op afspraak.*

#### **4.3 Het geheel: naar een ruimer concept van proactief handelen**

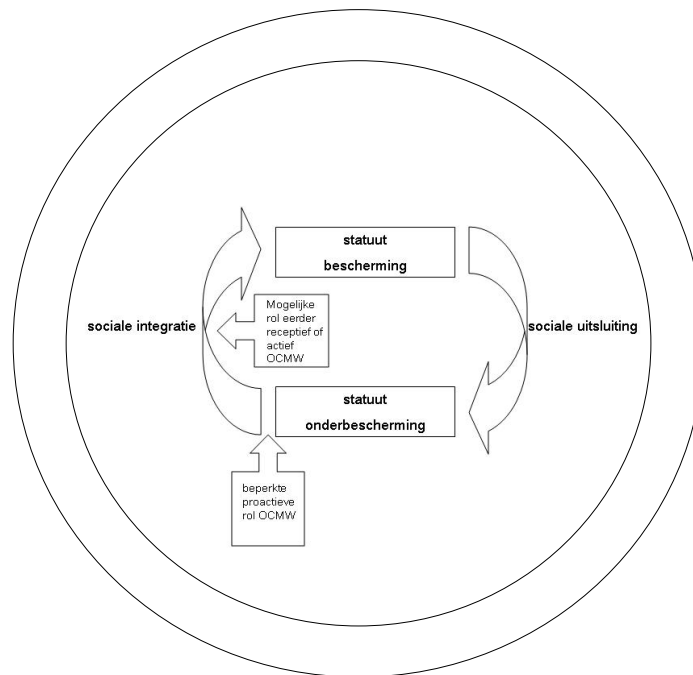
Al bij de eerste lezing van de diepte-interviews en het enten ervan op de door ons onderscheiden fases in het proces van onderbescherming, stellen we vast dat de definitie die we als uitgangspunt voor het denken over proactief ('opsporend' en 'benaderend') handelen namen, omwille van meerdere redenen wel erg beperkt is.

Ten eerste is er de vaststelling dat een dergelijke omschrijving veel kansen voor het verminderen en voorkomen van situaties van onderbescherming onderbenut laat. In de 'momenten' en 'periodes' van onderbescherming waarover respondent R3 vertelt, bijvoorbeeld, spelen vooral veel drempels voor het succesvol opnemen van het leefloon een rol. Respondent R17 daarentegen, ervaart ook drempels voor het succesvol toegekend krijgen van het leefloon. Zoals ook blijkt uit de suggesties van de respondenten zelf, schuilen in vrijwel elke genoemde drempel aanknopingspunten voor het zoeken naar oplossingen ten aanzien van de problematiek van onderbescherming. Sommigen hiervan situeren zich eerder op het beleids- dan op het hulpverleningsniveau, anderen hebben eerder betrekking op de (moge-

lijke) rol van andere hulp- en/of dienstverlenende intermediairen. Toch is het duidelijk dat de mogelijke proactieve rol van het OCMW verder gaat dan het opsporen en benaderen van onderbeschermden.

Ten tweede stellen we vast dat de mogelijkheden van wat een belangrijk instrument voor opsporing van onderbeschermden kan zijn, de positieve bestandskoppeling, niet enkel omwille van technische redenen maar ook omwille van 'procesgebonden' redenen begrensd zijn. Niet zelden immers gaat het proces van onderbescherming gepaard met het niet of onjuist opgenomen zijn in, of de (actieve) schrapping en/of de (passieve) verdwijning uit relevante administratieve bestanden van de betrokken onderbeschermden. Voorbeelden hiervan zijn de administratieve gevolgen van een niet aangegeven adreswijziging, ambtelijke schrapping, schorsing van de werkloosheidsuitkering en (het hier al of niet mee gepaard gaan) niet langer in orde zijn met de bijdragen voor de ziekteverzekering.

Deze vaststellingen roepen de vraag op naar een ruimere, meer omvattende invulling van het concept 'proactief handelen', een concept dat aanzet tot het zoeken naar aanknopingspunten in het hele proces van onderbescherming (zie onderstaand schema).



**Figuur 3.1** Ruime proactieve rol OCMW

Daarnaast en hiermee samenhangend zetten deze vaststellingen ertoe aan om op basis van onze informatietabellen en geïnspireerd door andere onderzoeksresultaten grondiger in te zoomen op elk van de onderscheiden fasen in het proces van onderbescherming. Dit doen we in de volgende paragraaf.

#### 4.4 De delen: het proces ontrafelt

##### 4.4.1 De statuten van financiële bescherming

*4<sup>de</sup> voorwaarde: je inkomen.*<sup>33</sup> *Je hebt geen inkomen of een inkomen dat lager is dan het leefloon. In het laatste geval past het OCMW enkel het verschil bij. (Uit: Gids voor de gebruikers van het OCMW, POD Maatschappelijke Integratie/SPP Intégration sociale)*

*Ze houden daar geen rekening mee of jij veel betalingen hebt ... ze zeggen, voilà, dat is uw bruto en daar berekenen wij het op. (R21)*

##### 4.4.1.1 Ter Situering

Nicaise en Groenez (2002: 152-153)<sup>34</sup> hanteren in hun analyses een model waarin vijf statuten van sociale bescherming worden onderscheiden.

*"Volgens een impliciete maatschappelijke waarderingsschaal, die niet alleen verwijst naar de hoogte, maar ook naar het 'subjectieve rechtsgehalte' van elke inkomensbron."*

Gerangschikt van hoog naar laag hebben deze statuten betrekking op:

- werk: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel en het inkomen van het individu vloeit hoofdzakelijk voort uit arbeid;
- sociale zekerheid: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel, en het inkomen van het betrokken individu bestaat hoofdzakelijk uit sociale uitkeringen;
- andere inkomsten: het gezinsinkomen ligt boven de bijstandsdrempel, maar de betrokkene heeft geen inkomsten, of een inkomen dat voor minder dan de helft uit sociale uitkeringen of arbeid voortvloeit. Het komt bijvoorbeeld uit transfers binnen het gezin, of uit vermogen;
- minimuminkomen: het inkomen is bijgepast tot het niveau van de sociale bijstand (het leefloon);

<sup>33</sup> Onder de hoofding: Wanneer heb ik recht op maatschappelijke integratie, ofwel via een leefloon, ofwel via een tewerkstelling?

<sup>34</sup> Nicaise I. & Groenez S. (2002), 'Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?', in: J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof & G. Van Menxel, *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002*, Acco, Leuven, p. 147-160.

- onderbescherming: zelfs indien de betrokkene werkt of een ander inkomen verwerft, ligt zijn/haar gezinsinkomen beneden het gewaarborgd minimum (het leefloon).

Nicaise en Groenez (2002: voetnoot 11) merken hierbij wel op dat:

*“Deze rangschikking niet in alle gevallen opgaat: soms kan bv. een bepaald arbeidsinkomen minder gewaardeerd worden dan een hogere sociale uitkering, of kan een individu een ‘ander’ statuut (tijdelijk) verkiezen boven werk, zelfs bij dalend inkomen. We volgen in ons model echter de logica van de ‘grootste waarschijnlijkheid’”.*

Verder merken ze op (2002: 152) dat omwille van inhoudingen door de sociale dienst het inkomen ook met het leefloon beneden de bijstandsdrempel kan liggen.

*“Daar waar het gaat om de betaling van courante maandelijkse rekeningen (zoals huur of elektriciteit) kunnen we niet spreken van onderbescherming omdat de transfer dan in feite in natura plaatsgrijpt. Wanneer het echter gaat om de terugbetaling van eerder gemaakte schulden, wordt de facto het beschikbaar inkomen verlaagd beneden het minimum dat overeenstemt met de menselijke waardigheid.”*

Wat leert onze analyse over een mogelijke kwalificering van statuten van financiële bescherming?

#### 4.4.1.2 Over een mogelijke rangschikking van statuten van financiële bescherming van hoog naar laag

Op basis van wat onze respondenten vertellen over hun ervaring met mogelijk te onderscheiden statuten van financiële bescherming, stellen we ten eerste vast dat er in de onderscheiden statuten nog heel wat differentiatie mogelijk is en dat deze differentiatie niet enkel objectief, maar ook subjectief betekenisvol is.

Zo is er voor de betrokkene differentiatie mogelijk wat betreft:

- werk: naargelang het activiteiten als werknemer en/of als zelfstandige betreft, het om een voltijds dan wel om een deeltijds arbeidsregime gaat en het om een tijdelijk dan wel vast arbeidsstatuut gaat;
- sociale zekerheid: naargelang het om een tijdelijke uitkering (bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering) dan wel een blijvende uitkering (bijvoorbeeld een pensioen) gaat;
- andere inkomensbronnen:
  - transfers binnen het gezin: naargelang de verschillende allocatiesystemen in het gezin. Deze allocatiesystemen kunnen onderscheiden worden naargelang slechts één of beide partners bij de interne verdeling van het inkomen instaan voor de ‘controle’ (de keuze van het allocatief systeem), het ‘management’ (de verdeling over de verschillende uitgavenposten) en de ‘budgettering’ (het plannen van de uitgaven binnen elke uitgavenpost)

(Dewilde, 2004: 170-171).<sup>35</sup> Bijzondere inkomensbronnen, die gerelateerd zijn aan het gezin, maar dan wel aan het ex-gezin, zijn onderhouds- of alimentatiegeld. Zij zouden transfers binnen het ex-gezin kunnen worden genoemd;

- vermogen: naargelang er een stabiel inkomen uit het vermogen wordt geput dan wel of er sprake is van een voortschrijdend ontsparen;
- minimuminkomen: naargelang het om het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau gaat en dit al of niet onder de vorm van een terug te betalen voorschot.

Uiteraard kan het inkomen bestaan uit één of meerdere van bovenstaande bronnen en hangt de (potentiële) hoogte van dit inkomen ook in dit meer gedifferentieerde model tot op een bepaalde hoogte samen met de impliciete maatschappelijke waarderingsschaal van deze inkomensbronnen. We stellen echter vast dat de interne differentiaties voor onze respondenten in hun beleving en waardering ook betekenisvol zijn omwille van de ervaren verschillen in (afdwingbare) duurzaamheid (t.t.z. de stabiliteit) en in relatie hiermee verschillen in 'subjectief nutsgehalte': effectiviteit in functie van het eigen toekomstperspectief.

Zo stellen we vast dat de toenemende waardering voor werk door jongeren soms een groeiproses is dat samenhangt met een veranderend toekomstperspectief van zelfstandig wonen naar het stichten van een eigen gezin.

*(Nu zijt ge aan 't werk terug. En van waaruit is dat dan, dat ge ...). Van interim uit he. (En is 't een werk met vooruitzichten?) Nee, gewoon interim he. Vorige week heb ik vier dagen gewerkt, deze week moet ik drie dagen werken, ja dat is allemaal meegenomen he. En da's goed betaald ook he. ('t Is wisselend? 't Is per week dat je weet hoeveel je moet werken, of ...?) Ja ja, elke week zegt men dat. Kijk, vandaag heb ik dagpost geklopt, en nu moet ik donderdag en vrijdag in de nachtpost van twee tot zes. (En zijt ge dan terug een woonst aan het zoeken?) Ik blijf voorlopig bij mijn ouders é; (Ge blijft daar wonen voorlopig?) Een jaartje of zo. En dan gaan we zien wat we doen, dan kijk ik. (...). (Dus naar de toekomst toe, zeg je, ik ga nog een jaar bij mijn ouders wonen tot dat als weer op zijn plooi komt zoals ze dat zeggen en dan weer terug gaan zien voor ...?) Ja, hopelijk, trouwen, proberen te trouwen, kindjes maken. Maar als ge werkt komt alles in orde. Daarvoor heb ik genoeg problemen gehad. Ik had teveel betalingen, en ik betaalde elke maand. Tot ze mij geschorst hadden, toen zijn de problemen begonnen. Zolang als ik werk heb zie ik dat goed eindigen. Maar ik moet gewoon maar blijven werken. (...). (En had je vroeger ook zo dat besef?) Nee, vroeger een beetje minder. Maar nu als ge alles hebt meegemaakt moet ge uit uw fouten leren. (R25)*

<sup>35</sup> Dewilde C. (2004), *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop* (doctoraal proefschrift), Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, Antwerpen.

Samen met deze verandering in toekomstperspectief, leidt ook de ervaring dat onregelmatig, tijdelijk werk geen perspectief op eigen zelfstandigheid biedt ertoe dat vast werk boven onregelmatig en/of tijdelijk werk (vaak interimwerk) wordt verkozen. Dit, mét het besef van de beperkte mogelijkheden die zich hier voor laaggeschoolden maar aandienen.

*(En ga je zoeken naar vast werk ook of ga je nog een tijd interims doen?) Voorlopig interim en als ik vast heb, als ge vast hebt dan heb je zekerheden he. Dat is zeker. Afwachten he. (Ja?) Allé nu, interims, vanmorgen heb ik morgenpost gehad, gisteren heb ik nachtpost gehad, ... Dat is allemaal door elkaar he. Als ge geen werk hebt, dan heb je geen keuze he. Dan moet je werken. Dan moet je alles aannemen. (R25)*

*(En de toekomst? Hoe zie je de toekomst eigenlijk? Als je denkt, je bent nu die jobclub aan het volgen, je hebt nu dat inkomen van het OCMW, heb je een bepaald beeld van de toekomst?) Neen, helemaal niet. Ik zoek wel naar een job, maar ja ... zoeken alleen, daar komt het niet van hé. Afwachten maar hé, ik kan niet anders doen. (Het is niet gemakkelijk om aan werk te geraken?) Neen, het is niet gemakkelijk, neen. En zeker niet in de horeca. Allé, aan werk geraken is eigenlijk gemakkelijk, maar werk houden ... dat is moeilijk, ja. (R35)*

*Ik kan nog altijd terecht bij mijn ouders. Als ik werk heb blijf ik hier nog een paar maanden wonen. Als ik mijn berg bij elkaar heb dan kan ik wat meubels kopen en dat is dan voldoende voor mij om alleen te gaan wonen. (Je zou graag alleen wonen? Je zou liever alleen wonen momenteel?) Ik zou liever alleen wonen. Omdat ik ook terug een vriendin heb en ik wil die terug bij mij. Zodat ik in feite heb zoals bij mij vorige vriendinnen. Ik heb die graag bij mij. Ik ga graag alleen wonen zodat ik die echt bij mij kan hebben. Dat is nu totaal niet mogelijk. (... ) (Wat ga je nu doen? Wat heb je jezelf nu voorgenomen van te doen?) Ik zeg mezelf te horen voor werk en er langs te gaan. Ik wil mijn doel bereiken. Ik heb een punt gesteld van wat ik wil bereiken. Ik ga er naar streven dat toch te bereiken. Ook met tegenslagen, speelt allemaal geen rol, ik ga het doen. (Werken is voor u nu het belangrijkste?) Ik heb ook gezegd, werk is werk voor mij, het is eender welke job. Vroeger was ik nogal kieskeurig over hetgeen ik wilde doen. Nu interesseert mij dat niet meer. Ook met al die problemen. Ik vind dat je verschillende richtingen moet hebben om uit te gaan. Ik probeer eerst een bepaalde richting en zo probeer ik verder te geraken. Ik moet eerst nu een jaar lang werken en dan krijg ik pas terug dop. Als ik nu werk heb ga ik wel zien dat ik dat na dat jaar nog kan behouden en de dop kan mij gestolen worden. (Geen dop?) Neen ik ga veel liever werken. (Je wilt echt vast werk hebben?) Geen interims! Echt vast werk. Interim is altijd maar kleine stukjes waarbij je van hier naar daar wordt gestuurd. Dat zie ik niet zo zitten. (Je hebt dat een tijdje gedaan niet?) Ja. Ik heb dat een tijdje gedaan, maar ik heb gemerkt dat dat niets oplost. (Soms dan leidt interimwerk wel tot vast werk heb ik gehoord? Of soms heb je een contract met het bureau ...?) Dat is toch wel zelden dat je vast werk krijgt hoor. Ik ken vier, vijf mensen die ook telkens voor het interimbureau werken, maar ze worden steeds voor een andere opdracht van hier naar daar gestuurd. (R10)*

Dat een werkloosheidsuitkering slechts een tijdelijke uitkering is, blijkt voor meerdere respondenten des te duidelijker wanneer zij omwille van langdurige werkloosheid worden geschorst. Het pensioen waarop sommige respondenten binnen

afzienbare tijd recht hebben, biedt meer 'zekerheid' ook al blijft het voorlopig nog gissen naar de hoogte ervan.

*Ja, ik heb achter werk gezocht. Maar ze hebben me gezegd dat ik te oud ben. En ik had geen kennis van computer. Ik ben al 20 jaar weg van het bureel, dat is lang geleden hé (...) maar ja, ik ga binnenkort op pensioen. (...) (Heb je ook gehoord van mensen die in die periode zitten zoals jij dat één maand hebt meegemaakt, dat ze er eigenlijk recht op hadden, maar het niet kregen. Heb je zo al andere mensen geweten?) Neen, ik ken wel veel mensen, maar dat zijn allemaal gepensioneerd. Die hebben het OCMW niet meer nodig. Ik hoop dat ik er ook niet lang meer bij moet blijven, maar ja ... (...) Ik weet het ook niet, weet jij misschien hoe dat werkt ... als ik een pensioen zou krijgen dat niet genoeg is om van te leven, wat ik dan moet doen? Dat zou ik eens moeten uitzoeken. (...) Ik weet het niet hoe het werkt, heel het systeem. (R12)*

Wat de categorie 'andere' inkomensbronnen betreft, valt op hoe onzeker ze zijn en/of hoe weinig 'objectief rechtsgehalte' ze hebben. Op basis van onze interviews blijken het in eerste instantie vooral vrouwen te zijn die zich in preciaire inkomenssituaties bevinden omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het (ex-)gezin. Het gaat dan om niet-buitenshuis werkende vrouwen, waaronder huisvrouwen, maar ook niet-geregistreerde echtgenote-helpers van zelfstandigen.

*(Maar jij hebt op de ziekenkas gewerkt? En heb je dat lang gedaan?) Ja, als ik 18 jaar was, ik heb dat 3 jaar gedaan. Administratie. Dat was nu niet zo lang, dan heb ik nog voor de stad gewerkt. Tot ik met mijn man gehuwd ben en dan zijn wij samen een eigen zaak begonnen, een tweedehandswinkel. Dus hij heeft mij er wel meer ingezet. En ik stond daar dan wel, maar dan heb ik ook geen ... dus als je echtgenote bent dan ... Hij was wel in orde en zo, maar ik in feite dus niet. (...) '98, op een gegeven moment besloot mijn man om mij te verlaten en ik had niets, ik werkte niet of niks. (...) Ik mocht naar de hoofdzetel van het OCMW en ik mocht een voorschot gaan halen van 8 000 BEF en toen was het minimum 5 000 BEF en toch heb ik 8 000 BEF gekregen, omdat ze dat dan zagen. En dan een paar dagen achteraf hebben wij een overeenkomst aangemaakt, het is te zeggen, ik heb een pro Deo aangesteld gekregen. En mijn pro-Deoadvocaat heeft dan gemaakt dat ik van mijn ex-man van zijn stempelgeld 10 000 BEF toen kreeg en de rest is minderinvaliditeit van mij. (...) In feite had ik ook niet direct een invaliditeitsuitkering, ik kwam op de bevolking op het district uit en daar hebben ze mij gezegd; waarom kan je geen tegemoetkoming hebben van gehandicapten en dan hebben ze mij papieren meegegeven, dan ben ik naar de dokter geweest en met die papieren kreeg ik dan invaliditeit. Dat was toen 14 300 BEF en met die 10 000 BEF van mijn man, dan had ik 24 000 BEF, dus dan kwam ik er ook. (...) En dan heb ik daar jaren goed mee geweest, allé goed ... Ik heb dan een advocaat gekregen die mij geld geeft en die heeft de schulden die er waren, die hebben die naar de desbetreffende schuldeisers gaan sturen en ik heb de overschot gekregen. Het is te zeggen ik heb 607 euro per maand. Nu, vorig jaar in november, per toeval, had ik ineens geen ... ze had geen geld gekregen om een of andere reden, die advocate. En ik heb daar naartoe gebeld en gezegd dat het toch wel lang duurde, gewoonlijk krijg ik het de 26<sup>ste</sup> en nu waren we al de 29<sup>ste</sup>, hoe komt het dat ik dat nog niet gekregen heb? Ze zei dat ze eens zou gaan zien, en dan zijn ze tot de constatacie gekomen dat*

*ze geen stempelgeld meer kregen van mijn man en dat hij al meer dan een jaar, een jaar zal ik zeggen, dat ze daar niets meer van kregen. (...) Dan vroeg ik hoe dat kwam en dat ging ze eens vragen. Het schijnt dat mijn ex-man geen stempelgeld meer trekt, ze vroeg of ik wist of hij werkte. Wij zijn nu al uiteen van '98, dus ik vind niet dat dat mijn taak was. Ik laat iedereen gerust, zolang ik mijn centen heb is het voor mij in orde. En nu blijkt dat hij dat al een hele tijd niet meer trok, en ik vroeg 'hoe kan dat?', ze zei dat hij misschien vakantiegeld of zoiets gehad heeft en dat zal er ook niet meer hebben opgestaan, dat begrijp ik niet en dat er alleen maar een overeenkomst was met de alimentatievergoeding via het stempelgeld voor 10 000 BEF, gaan ze niet aan mijn ineens 15 000 BEF geven omdat hij per toeval ineens vakantiegeld of zoiets trekt. Maar nu heeft hij ineens geen ... hij heeft wel een bron van inkomsten en ik moet weten te zeggen vanwaar dat komt. (U moet dat achterhalen?) Ja. (R21)*

Een bijzonder kwetsbare positie is deze van een huwelijksmigrante wiens preciaire inkomenssituatie samengaat met sociaal isolement en zelfs fysieke onderbescherming.

*[tolk:] Ja, ze is door het huwelijk hier gekomen. En ze zegt dat ze drie jaar geen stap heeft kunnen buitenzetten. Haar man bracht haar naar haar schoonzus en terug. Ze mocht niet het huis uit. (...) Haar man had heel veel schulden en had alleen maar stempelgeld. Toen zijn ze naar het OCMW geweest om voor die man budgettering aan te vragen. Dat hebben ze dan in orde gebracht. (...) Uiteindelijk is haar man dan in de gevangenis terecht gekomen en dan had ze helemaal geen inkomen meer. (R7)*

Ook zij ondervindt na haar echtscheiding een verder durende, kwetsbare afhankelijkheid van haar ex-echtgenoot.

*[tolk:] Ze zegt dat ze zelfs nu haar rechten niet kent (...), ze is gescheiden met die man. De scheiding is in [land van herkomst] begonnen en in november waren ze gescheiden, maar wanneer de papieren ook hier in België in orde waren, was het maart. Maar die ex-man heeft in januari een auto gekocht en de schulden daarvan moet zij nog steeds betalen. Die man betaalt dus geen alimentatie en daarbovenop moet zij zijn schulden nog betalen. Ze zegt dat ze naar een advocaat is geweest en heeft gevraagd of dat normaal is en of ze dat nog moet doen. Ze hebben haar gezegd dat als ze kan uitzoeken dat die man een inkomen heeft, dat ze daar wel iets voor kunnen regelen. Maar ze zegt dat ze geen detectieve is, om zoiets te gaan uitzoeken. Ze zegt dat ze zelfs niet weet waar die man is nu. Ze vraagt of dat normaal is dat ze dat nog moet betalen. (R7)*

Over een derde mogelijke 'andere' inkomensbron, het inkomen uit vermogen, merkten we al op dat zich hier een onderscheid opdringt tussen een vast, stabiel inkomen uit vermogen en een voortschrijdend ontsparen.

*(Wacht even, sinds juni zit je zonder werk?) En vooral zonder inkomen! (Zonder inkomen ... wanneer ben je dan naar het OCMW gegaan?) In oktober. (Van juni tot oktober heb je van je spaarcenten geleefd?) Ja. (R20)*

Bij gebrek aan informatie over het bedrag aan spaargeld waarover sommige respondenten tijdens een bepaalde periode blijken te beschikken, is het voor ons onmogelijk om precies na te gaan of en hoelang dit spaargeld geheel of gedeeltelijk in aanmerking komt als inkomen.<sup>36</sup> Duidelijk is wel dat daar waar het slechts volstaat om zich er gedurende één of enkele maanden 'door te sleuren' dit ontsparen moet worden begrepen als een overlevingsstrategie tijdens een periode van onderbescherming en niet als een inkomensbron. Duidelijk is ook dat dit voortschrijdend ontsparen hoedanook een precaire want per definitie opdrogende inkomensbron (c.q. overlevingsstrategie) is.

Tenslotte is er het leefloon zelf of een bijpassing tot op dit niveau. We stellen vast dat het 'beschermende' van dit statuut in vraag moet worden gesteld. Slechts dankzij bijkomende financiële of materiële hulp door het OCMW en/of door anderen uit het sociaal netwerk, slagen onze respondenten erin om met de gestelde minima rond te komen. Wie niet over deze extra bronnen beschikt, slaagt daar niet in. De hoge kosten voor huisvesting en/of gezondheid spelen hierin een grote rol.

*Ze ["grote vriendenkring"] helpen mij nog, en mijn familie en mijn nichtjes ook. (...) Dat leefloon is natuurlijk niet veel, maar het is beter als niets. Maar iemand die geen familie heeft, ik zou niet weten hoe ze zouden rondkomen. (...) En als ik dan geen geld meer heb om te eten, dan ga ik eens bij een nichtje eten of zo. Ik heb een goede verstandhouding, ze weten dat, ik mag gewoon afkomen. (Moest dat er niet zijn, zou dat dan nog gaan?) Dat denk ik niet. Of ik zou nog goedkoper moeten gaan huren. Maar ik betaal nu ook niet veel, allé 275 euro is wel veel, het is maar een studio, het is een plaats en dan een badkamer apart. (...) Ik denk dat ze hier van het OCMW ook gaan beginnen met voedselbedeling. (En heb je daar al ooit gebruik van gemaakt?) Neen, want ik wist het niet. (R12)*

*Ja, maar dan is er nog een periode geweest dat da weer fout liep, met die verhuurder en toen werd ik buitengesloten. Ik kon dat niet opbrengen, ik kon dat niet opbrengen. Ik kreeg 600 euro leefloon, maar ik moest dan 300 euro huur betalen, ik moest alimentatie betalen van mijn ex, dus ik had niks over om van te leven, ik kwam weer in precies hetzelfde straatje, dus ... Toen heb ik één keer een maand de huur niet kunnen betalen en ik zei toen tegen die huisbaas: ik zal dat wel inhalen, en dat vond die niet goed. (R1)*

<sup>36</sup> Voor de berekening van het inkomen in functie van het al of niet toekennen van het leefloon telt het inkomen uit roerende goederen (geld en andere waardepapieren) mee. Aan de Gids voor de gebruikers van het OCMW (POD/SPP, z.d.) ontlelen we volgende informatie.

'Als inkomen telt hier de rente die je hiervoor zou kunnen krijgen.

- Je roerend kapitaal dat minder is dan 6 200 euro telt niet mee voor de berekening van je inkomen.
- De schijf tussen de 6 200 euro en 12 500 euro telt voor 6% mee.
- Alles boven de 12 500 euro telt mee voor 10%.'

Wanneer het leefloon of een bijpassing tot op dit niveau onder de vorm van een voorschot wordt betaalt, dan is dit in een acute noodsituatie vaak een welkome oplossing die onderbescherming kan helpen voorkomen. De onzekerheid over de haalbaarheid van de terugbetaling kan echter een donkere schaduw over de toekomst werpen.

*(Dus we waren gebleven bij het feit dat ge zegt dat ge wel leefloon had maar dat het met die alimentatie wel heel moeilijk was om er mee rond te komen.) Het was in het begin ook wel zo dat de periode dat ik dat alimentatiegeld moest betalen ... Toen moest haar ex-man [doelt op huidige vriendin] ook alimentatiegeld betalen. Dus dat kind dat zag ik, maar hij betaalde niet. Het OCMW heeft dan met veel geloof en veel gezever een voorschot betaald. (Op dat alimentatiegeld dan?) Ja. Zij heeft dan ook een deeltje gekregen van het alimentatiegeld dat haar vriend moest betalen. (R28)*

*Dus ik zit een klein beetje in de hoek. Maar nu moet ik toch weer eens stappen ondernemen, want anders ... Ik zit ergens blok. Maar het is een klein beetje moeilijk om te antwoorden op uw vraag: wat gaat de toekomst brengen ... dat weet ik nog niet. Ofwel, omdat ik nieuwe papieren ga laten invullen door de dokter ... laat ons zeggen, een hogere percentage ... want intussen is dat allemaal verslechterd sinds '97, mijn toestand. Maar dat papier moet ik nog laten invullen, want ik ben naar de oogarts en de oorarts geweest en dat was allemaal op afspraak uiteraard, en nu het laatst wat ik nog moet doen is teruggaan naar de huisarts. Ofwel gaan ze mijn invaliditeitsuitkering verhogen ofwel gaan ze toch [ex-man] moeten te pakken krijgen en vragen wat hij nu eigenlijk van plan is ... is hij van plan om mij alimentatievergoeding te geven ... laat het dan voorkomen ... er moet iets gebeuren ... en nu zit ik hier in die situatie ... daar wordt ik heel nerveus van ... daar bijt ik mijn nagels van af. Maar niet omdat het OCMW in gebreke valt. (...) Achtereen sta ik aan het OCMW om terug te betalen ... zo'n berg waar ik niet meer over kan ... (R21)*

#### 4.4.1.3 Inkomen of vrij besteedbaar inkomen?

Eerder haalden we de opmerking van Nicaise en Groenez aan over een cruciaal, legitiem in aanmerking te nemen verschil tussen het inkomen en het beschikbaar (dit is: vrij besteedbaar) inkomen door inhoudingen op het leefloon omwille van eerder gemaakte schulden. Wanneer we dit onderscheid tussen inkomen en vrij besteedbaar inkomen verruimen naar alle statuten van bescherming, ontstaat er op het niveau van het individu een overkoepelende typologie met een onderscheid tussen vier mogelijke posities:

1. financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BB);
2. financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BO);
3. financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OB);
4. financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OO).

Tabel 3.5

| Vrij besteedbaar inkomen<br>Inkomen | Beschermd | Onderbeschermd |
|-------------------------------------|-----------|----------------|
| Beschermd                           | 1 (BB)    | 2 (BO)         |
| Onderbeschermd                      | 3 (OB)    | 4 (OO)         |

De door Nicaise en Groenez aangehaalde, miskende positie van onderbescherming (inhoudingen op het leefloon omwille van eerder gemaakte schulden) valt in deze typologie onder positie 2: financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BO). Hier is deze positie evenwel verruimd naar andere mogelijke inkomensbronnen. De realiteit van dergelijke 'miskende' posities en hun gevolgen voor het in aanmerking komen van allerlei inkomensgebonden rechten en voordelen wordt door sommige respondenten ook expliciet verwoord.

*(...) maar iets helemaal anders ... die mensen die met hun briefke, hun voorschrift komen bij de apotheek en die stempelen dat ... er stonden er een paar voor mij ... eerst en vooral zie ik dat ... ten tweede ... waarom kom ik niet in aanmerking? Ja, dat is met uw SIS-kaart, een code of zo die je dan krijgt ... moet je dat laten nazien. Maar als ik met mijn twee bronnen van inkomsten ... ze pakken altijd de bron van inkomsten, ze pakken niet hetgeen je ervan over houdt. Ze trekken daar niet al die schuldeisers af en het bedrag dat je dan overhoudt, neen ... de bron van inkomsten is hoger dan 625 euro bijvoorbeeld, dan kom je daar ook niet voor in aanmerking. (...) Omdat ik uiteindelijk ... als je dan toch op dat 'hoofdinkomen' ... de huishuur ook ... ze houden daar geen rekening mee of jij veel betalingen hebt ... ze zeggen, voilà, dat is uw bruto en daar berekenen wij het op, dat gaan ze op ander vlak nooit doen ... (Ze kijken niet echt naar wat je beschikbaar hebt, maar gewoon naar wat je binnenkrijgt?) Ja, ook voor een pro Deo aan te vragen ... ik zeg van ja, ik krijg maar 607 euro ... ik kan niet spreken van 625 of 650 of zo ... en dan ja, dan moet ik dat ook kunnen bewijzen, de laatste inkomsten van drie maanden, maar dan neem ik mijn uitreksels ook mee waar dan opstaat van alle maanden 607 en dan zeggen ze ja, uiteindelijk zit je onder de 625 ... maar het huishuur berekenen ... of van de verwarmingstoelage ... daar kan ik allemaal niet van genieten omdat ik erover zit. Allé, voor hun toch. (R21)*

De op het eerste zicht theoretisch ondenkbare positie 3 van financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OB), is van toepassing op een aantal personen die (mee)'beschikken' over de genoemde 'andere inkomensbronnen' van transfers binnen het gezin of van spaargeld.

Bij aandacht voor het onderscheid tussen inkomen en vrij besteedbaar inkomen stelt zich nog de vraag of hiervoor enkel eerder gemaakte schulden legitiem in aanmerking komen. Zo kan ook de verplichting tot het betalen van onderhouds- of alimentatiegeld het vrij besteedbaar inkomen de facto verlagen tot beneden het

niveau van het leefloon. De eerder vastgestelde precaire inkomenssituatie van vooral vrouwen omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het ex-gezin vindt hier een tegenhanger in een precaire inkomenssituatie van vooral mannen omwille van hun verantwoordelijkheid voor transfers binnen het ex-gezin.

*Deze maand ook, ik heb 137 euro gekregen om de hele maand van te leven en ik moet alimentatie betalen, dat is 125 euro, dus ik hou niks over, dus. (Die alimentatie wordt van je leefloon afgehouden dat je krijgt?) Ik stort dat rechtstreeks naar mijn ex. Ja, nu, 70 euro heb ik gestort. Ik krijg een minimumuitkering, een minimum krijg ik dus, 625 euro, maar mijn huur was er vanaf en andere dingen gaan er vanaf, dus. (R1)*

*Ze zeggen ook altijd van de moeder, de moeder, het is de moeder. Maar ja de vader is ook wel de vader. Ik bedoel hé en hetgeen dat ik mezelf ook een beetje afraag, die moeder als die alleen woont dan krijgt die haar bestaansminimum. Die krijgt gewoonweg evenveel als ik. Die krijg dan nog eens kinderbijslag van dat kind. Waarom moet die man dan zo afdokken? Dat vraag ik mezelf af. (...) Een stukske okay misschien maar dat is een mens gewoon uitkleden wat dat ze doen. Ik vind dat ze ne mens gewoon in de kou zetten. Ik had dan ook terug een huishouden en die kinderen ... Wij moeten toch ook verder. Het is niet omdat het niet gaat in een relatie dat den ene den andere moet afzetten hé. Ik bedoel zij heeft een nieuw leven, ik heb een nieuw leven en punt uit hé. En laat ons doen hé. (R28)*

We merken hier nog bij op dat de combinatie van beide precaire posities in nieuw samengestelde gezinnen zich al snel kan verwerklijken in scheefgetrokken inkomens- en uitgavenssituaties waarbij betaalde en ontvangen alimentatiebedragen verhoudingsgewijs niet in overeenstemming zijn of waarbij door de ene partner wel wordt betaald terwijl de andere partner niet ontvangt. De juridische herzienings- en vorderingsprocedures die dan worden opgestart, duren vaak lang, zijn onderzichtig en/of bieden geen garantie op een verbeterd resultaat.

*Dan ben ik een beetje in de problemen geraakt met het betalen van mijn alimentatie. (Dus ge had dan achterstand en moest meer betalen achteraf?) Haar ex-man lieten ze gerust en mij ... Allé nu is het al ... Dus we hebben dat dan zitten bezien met die advocaat en die zei van: betaalt gij zesduizend frank in plaats van dat ge tienduizend betaalt. Ik heb dat dan een deel betaalt, maar dan kwam den deurwaarder en heel de zever. Ja, maar ge kunt niet meer betalen hé, ge moet die zes maand blijven betalen. Dan kwam dat voor in de rechtbank in Merksem. Die schone rechter die had gemakkelijk spreken, zit hem daar met zijn hammerke te slagen, vijftienduizend frank mocht ik betalen. (oei ...) Ja! En dat is dus echt waar hé! En die zegt dat dan niet in uw gezicht hé, want ge hoort dat dan altijd een week later hé, ge kunt nooit niet reageren feitelijk. Met van die smerige trukken van ja we zullen het u wel laten weten en dan na een week of veertien dagen krijgt ge dat vonnis in de bus en dat staat daar dan schoon opgeschreven. Allé op naar die advocaat. Ja we gaan in beroep, zegt hij. Ik zeg tegen hem van: gaat dat nog iets uithalen? Dat ik daar geen twintig ga moeten betalen hé! Ja, ja, die mannen die hebben wel schoon spreken maar ik moet het wel allemaal arrangeren.*

*Ik moet maar zien dat ik rond kom. Dat heeft een jaar geduurd eer dat dat terug voor de rechter kwam. (R28)*

Meer discussie nog is mogelijk over het al of niet in aanmerking nemen van de (al aangehaalde hoge) huisvestingskosten. Inspirerend hier is de lopende discussie in het empirisch armoedeonderzoek over het al of niet opnemen van de woonkosten in de armoedemeting (Dewilde, 2004: 175-177).

#### 4.4.2 Scharnierpunten en -processen

Naast de respondenten die verhalen over processen van onderbescherming waarin een duidelijk breek- of scharnierpunt aan te duiden is, zijn er ook respondenten bij wie het niet mogelijk is om een dergelijk punt aan te duiden. Hun vaak chaotisch verhaal over één of meerdere onduidelijke en/of moeilijk van elkaar te onderscheiden periodes van financiële onderbescherming maakt deel uit van een ruimer levensverhaal waarin zich meerdere breuken op meerdere levensdomeinen soms meerdere keren voordoen. In deze processen van onderbescherming vinden we vaak de in andere interviews genoemde breek- en scharnierpunten terug, maar de cummulatie en/of het herhaald opduiken ervan verleent aan deze processen een kenmerkende eigenheid op zich.

Wanneer er een duidelijk breekpunt aangeduid wordt, dan stellen we vast dat deze gebeurtenis ofwel een proces in gang zet waardoor het inkomen uiteindelijk beneden het niveau van het leefloon zakt, ofwel op zich meteen ook de gebeurtenis is waardoor het inkomen beneden het niveau van het leefloon zakt.

Zo kan, bijvoorbeeld, een relatiebreuk er enerzijds via stalking door de ex-partner toe leiden dat men er zich uiteindelijk toe genoodzaakt ziet de eigen woonplaats en het werk achter te laten waardoor men werkloos wordt zonder rechten op een werkloosheidsuitkering. Anderzijds kan een relatiebreuk er door het wegvallen van de transfers binnen het gezin, onmiddellijk de oorzaak van zijn dat het inkomen geheel of gedeeltelijk wegvalt.

Dit onderscheid tussen scharnierpunten en -processen is ons inziens belangrijk aangezien het aangeeft dat er alvast in een aantal processen van onderbescherming meerdere opeenvolgende gebeurtenissen zijn die een aanknopingspunt kunnen zijn voor het verminderen of voorkomen van onderbescherming. Laatste (en soms meteen ook enige) aanknopingspunt zijn de gebeurtenissen die er onmiddellijk de oorzaak van zijn dat het inkomen beneden het niveau van het leefloon zakt. Gerelateerd aan de eerder genoemde vertrekstatuten van financiële bescherming, gaat het in onze interviews om volgende scharnierpunten:

- werk;
- faillissement;

- werkloos worden zonder (onmiddellijk) recht op een werkloosheidsuitkering (omwille van ontslag om dwingende redenen, eigen ontslag of statuut van schijnzelfstandige);
- niet-opname van de werkloosheidsuitkering (samenhangend met depressie, gebrek aan administratief en bureaucratisch doorzicht of verzet vanwege conflicten met de schuldbemiddelaar);
- (de overgang naar) onregelmatig en/of deeltijds werk;
- sociale zekerheid:
  - schorsing van de werkloosheidsuitkering (wegens langdurige werkloosheid, administratieve procedures of fraude);
  - schorsing van ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens niet doorgeven adreswijziging);
  - vertraging uitbetaling ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens administratieve procedures of conflicten);
- andere:
  - verlaten van het ouderlijk huis omwille van zelfstandigheid;
  - relatiebreuk (verlaten worden, echtgenoot in gevangenis of vluchten omwille van intra-familiaal geweld);
  - ambtelijke schrapping (dak- en thuisloosheid);
  - overlijden van de persoon waar men financieel afhankelijk van is (moeder, echtgenoot);
  - achterblijven onderhouds- of alimentatiegeld;
  - voortschrijdende afname spaargeld ('ontsparen').
- leefloon:
  - schorsing (omwille van administratieve fouten, verlies van referentieadres, werkweigerings, onvoldoende bewijs van werkwilligheid).

Kijken we naar de aard van de breekpunten die soms niet onmiddellijk maar wel uiteindelijk tot sommige van deze scharnierpunten hebben geleid, dan valt op dat het hier vaak gaat om het overlijden van belangrijke figuren uit de naaste familie, relatiebreuken en gezondheidsproblemen. Deze gebeurtenissen leiden meermaals tot psychische problemen (depressie en/of verslavingsproblematiek) die mee het uiteindelijke scharnierpunt in beweging zetten. Psychische problemen kunnen ook mee aan de basis van het verglijdingsproces liggen.

We merken hierbij nog op dat het scharnierpunt soms bestaat uit het bijna gelijktijdig of zeer nauw verweven optreden van meerdere breuken. Zo bijvoorbeeld, stellen we bij enkele ex-zelfstandigen een samengaan van het faillissement met een echtscheiding vast.

*(Je leeft dus van je spaargeld?) Ik leef van mijn rente. Ik leef er maar op los, maar zonder mensen lastig te vallen. Ik ben geen vechtjas, ik haat geweld. Ik ga een glaasje drinken, maar geen bier zoals nu, geen drugs, nooit drugs, stomiteiten, da's maar een grapje, dat is niets, dat is azijn ... Maar drinken, kroegentocht en ... Dat heb je zeker en vast nog gelezen in je*

*verslagen. Resultaat ... een vriend liet me in de steek en m'n vrouw is vertrokken. (Ze is weg?) Ik was nooit getrouwd, maar ik leef samen met iemand, en die is er met een ander vandoor gegaan. (Wanneer was dat?) Op hetzelfde moment, alles gebeurde op hetzelfde moment. Tja, alle onheil kwam ineens op me af. (R29)*

Deze vaststelling sluit aan bij de in ander onderzoek al vastgestelde nauwe band tussen zaak en gezin waardoor beide elkaar in positieve, maar ook in negatieve zin kunnen beïnvloeden (Lambrecht & Been, 2003).<sup>37</sup>

Voor twee respondenten nam het scharnierpunt eerder de vorm aan van een ommezwaai over de hele lijn, zij het in een tegengestelde richting. Zo keert (R12), om redenen die deze liever voor zichzelf houdt, na een jarenlang verblijf in het buitenland zonder hebben en houden terug naar België. (R18) daarentegen doet om deontologische redenen niet meer mee met de maatschappij. Omdat zijn uitsluiting een vrije keuze is, is dit volgens hem veel 'gemakkelijker'.

*Ongeveer 30 jaar geleden ben ik om deontologische redenen uit de maatschappij gestapt, niet verplicht maar gewoon vrijwillig. Naar aanleiding ... Ik ben nogal een koppigaard, er waren een aantal dingen die in de maatschappij gebeurde, maar ook in de firma waar ik werkte ... We gaan nog es praten, nog es praten, nog es praten ... Maar als we niet tot een akkoord komen, stop ik. Ik ben gestopt en ben daarom ook ontslagen. Ik heb niet vrijwillig ontslag genomen maar men heeft mij om die reden ontslagen. Dat is geen zelfbeklag, want uiteindelijk heb ik dit zelf gekozen. En dan heb ik gezegd van: "Ik doe niet meer mee met de maatschappij". Ik heb alles overboord gegooit, ook mijn woning, ook mijn papieren. Ik ben dus gedurende ongeveer een 25 jaar dakloos geweest, op straat geleefd. (...) De hoofdredenen, de firma en de maatschappij, is deontologisch. Ik heb gezegd: foert. (...) Natuurlijk vraagt dat wel een periode dat je moet overbruggen, dat is logisch. Maar als je op dat moment, buiten de emotie die je op dat moment meemaakt ... Ik heb geweend enzo, ik zal dat maar eerlijk zeggen, ik ga dat niet weg steken. Maar ik heb ook mijn verstand laten werken en omdat het een vrije keuze was ging dat gemakkelijk, veel gemakkelijker. (R18)*

Kijken we tenslotte niet enkel naar wat er gebeurt, maar ook naar hoe dit gebeurt en wie er desgevallend bij betrokken is, dan stellen we enerzijds vast dat een langzaam verglijdingsproces naar de onderbescherming dat uitmondt in niet-opname van sociale zekerheidsrechten, zich soms buiten het onmiddellijke blikveld van anderen en soms zelfs dat van de respondent zelf afspeelt. Het samenspel van opeenvolgende gebeurtenissen en de ermee gepaard gaande emotionele beleving en copingmechanismen lijken de betrokkene dan zowel voor anderen als soms ook voor zichzelf te versluieren in een groeiend sociaal isolement: contacten met familie, vrienden en kennissen worden verbroken of verwateren, kanalen naar rechten-, dienst- of hulpverlenende organisaties slibben dicht.

<sup>37</sup> Lambrecht J. & Beens E. (2003), *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*, LannooCampus, Leuven.

*Ik had zelfs geen zin meer om te leven! Het leven voor mij, dat interesseerde me niet meer! Ik wou alleen maar één ding, mezelf kapot maken. Ik ontmoette toen iemand en we hebben samengeleefd ... het ging helemaal niet. (...) Ik begon echt gek te worden en ik kon er met niemand over praten. Ik sliep gedurende twee maanden in de auto op het kerkhof. Ik ging zelfs niet meer stempelen, ik had niets om handen, het kon me geen barst schelen! Voor mij was het echt ... (R26)*

Anderzijds, zijn er bij een aantal scharnierpunten wel duidelijk aanwijsbare (en dus potentieel opsporende en 'meezorgende') organisaties betrokken. Ten eerste gaat het hier om de bij het scharnierpunt meest rechtstreeks betrokken, uitvoerende of bemiddelende actoren en organisaties zoals werkgevers, curatoren, deurwaarders, advocaten, de RVA, ziekenfondsen, vakbonden en het OCMW zelf. Ten tweede gaat het hier om organisaties die zich aan de andere, 'ontvangende' zijde van het scharnierpunt bevinden zoals diensten voor (weduwe)pensioenen en kinderbijslag, en vluchthuizen. Nog andere organisaties bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces, zoals hier bijvoorbeeld gevangenen en psychiatrische inrichtingen.

Deze opsommingen zijn uiteraard niet uitputtend. Ze geven wel aan dat er al in de fase van het scharnierpunt naar onderbescherming mogelijke aanknopingspunten voor proactief handelen zijn. Mogelijkheden, waarvan we vaststellen dat ze tot nu toe onderbenut blijven.

*Het is begonnen in '99. Toen was ik voor drie maanden geschorst. Van de RVA. (Van de dop eigenlijk?) Ja, dat was voor langdurige werkloosheid. En ik ben toen in beroep gegaan en dan hebben ze mij volledig geschorst. Omdat ik één document, één bewijs niet kon... ik had één bewijs nodig, en dat had ik niet. (En welk bewijs?) Dat was een belastingsbrief van mijn schoonbroer. (En die moest jij hebben?) Ja, die moesten zij hebben. Waarom, dat weet ik ook niet. En dan hebben ze mij voorgoed geschorst. (En woonde jij op dat moment in bij je schoonbroer? En dat is daarmee?) Ja, dat zal daarmee samenhangen ja. (En dan hebben ze u helemaal, definitief geschorst?) Definitief ja. (En je zei dat je in beroep gegaan bent. Waarom ben je toen in beroep gegaan? Omdat jij ...) Omdat ik drie maanden geschorst was, de vakbond zei mij dat. (En nadien dan, als je volledig geschorst was, ben je dan nog langs de vakbond geweest?) Nee, neen, ik ben daar niet meer bij. (Omdat zij ... volgens de vakbond was je ten onrechte geschorst. Volgens hun mocht je niet geschorst worden?) Ja, dat zeiden ze ja, ze zeiden als je in beroep gaat, dan win je altijd. En een week later kreeg ik een brief dat ik volledig geschorst ben. (En ben je dat gaan zeggen op de vakbond?) Neen. Neen, want dat heeft toch geen zin, neen, ik heb dat niet gezegd. Ik heb dat gewoon afgezegd. (...) Maar ondertussen, door de schorsing, zijn er nog andere dingen die gebeuren, dat je eigenlijk niet weet ... of dat je niet direct ... de ziekenkas bijvoorbeeld ... dat geraakt ook niet meer in orde. Ah ja, omdat je, als je niet werkt of niet werkloos bent dan worden er geen bijdragen geleverd, dan ben je niet in orde met de ziekenkas. Daarmee, als ik naar de dokter ging of zo, ik kreeg nooit mijn briefjes terugbetaald. (En wist jij dat dat niet in orde ...?) Niet direct, neen. (En hoe ben je daar dan achtergekomen?) Door de ziekenkas. Die zeiden dan tegen mij dat ik niet wettelijk in orde was met de ziekenkas. (En op het moment dat je geschorst werd bij de RVA, heb-*

*ben ze u dan verteld en uitgelegd van je ziekenkas?) Ik kreeg een aangetekende brief en dat was alles. (Ook niet over het OCMW, uitleg daarover?) Neen. (Je kreeg een aangetekende brief dat je geschorst was en verder ...?) Niets, neen. (R35)*

*(Je hebt dus zelf ontslag genomen maar je hebt dat nooit kunnen laten erkennen als een verplicht ontslag?) Ik probeerde het wel maar de RVA aanvaardde dat niet. (Toen vertelde de RVA je dat je geen recht had op werkloosheidsuitkering?) Ja. (Omdat je zelf ontslag hebt genomen ... dat was in 1996, en daarna? Hebben zij je niet doorverwezen naar het OCMW? Helemaal niet! En daarna? Sorry, maar zij wisten toch dat je helemaal geen inkomen meer had op dat moment?) Zeker weten. (Dus de RVA stuurt je niet door naar het OCMW ook al weten ze heel goed dat je geen inkomsten meer hebt?) Klopt! (R33)*

#### 4.4.3 In onderbescherming

Op basis van de door ons voorgestelde mogelijke typologie van statuten van financiële bescherming en onderbescherming, kunnen we stellen dat een aantal van onze respondenten zich al vóór het (uiteindelijke) scharnierpunt in een positie bevinden die niet beantwoordt aan het ideaalbeeld van bescherming op én het vlak van inkomen én het vlak van vrij besteedbaar inkomen. Zeker is wel dat ook zij via de scharnierpunten en -processen in een financiële positie belanden (t.t.z. onderbescherming op het vlak van inkomen op het gezinsniveau) die recht geeft op het leefloon of een bijpassing tot op dit niveau. Gelet op (het deel van) de roerende en onroerende goederen die niet in rekening worden gebracht, hoeft het recht op het leefloon niet te betekenen dat men over geen enkel bestaansmiddel meer beschikt. De meerderheid van onze respondenten bevinden zich na het (eindelijke) scharnierpunt echter wel in deze situatie.

*(Daarstraks zei je ... toen je van school bent gegaan, zijn dan de problemen eigenlijk begonnen?) Nee toen zijn de problemen niet echt begonnen. Ik ben toen de VDAB in orde gaan brengen. Ik heb dan een paar maanden interim gedaan en dan heb ik dop getrokken. Wat gebeurt er ... Alles ging goed tot ik geschorst werd. Toen zijn de problemen begonnen. (En waarom ben je geschorst?) Te lang werkloos. (...) Dat heeft dan een periode geduurd dat ik zonder iets liep en dan ben ik naar het OCMW gegaan. (R10)*

*(Kan je me uitleggen hoe deze situatie eigenlijk is ontstaan?) Het is door mijn identiteitskaart, ik werd geschrapt. (Werkte je op dat moment? Had je een job?) Het ziekenfonds. (Je leefde van het ziekenfonds. Wanneer was dit? Kan je je de datum herinneren?) Juli ... augustus 2005? (Toen ben je dus geschrapt. Hoe kwam dat eigenlijk? Wat is er gebeurd?) Op 30 maart had ik huisvestingsproblemen ... en op 5 mei was ik reeds geschrapt. (R2)*

Anderen beschikken nog over beperkte bestaansmiddelen via deeltijds of onregelmatig werk, een beperkte sociale zekerheidsuitkering en/of een weinig, soms wat meer spaargeld. We stellen hierbij vast dat daar waar respondenten over wat meer spaargeld beschikken dan om er zich één of enkele maanden doorheen te sleuren, het ontsparen fungeert als een dubbele sluis waarin de behoefte aan en/of het

recht op financiële hulp eerst objectief en pas vervolgens ook subjectief worden gerealiseerd.

*(En wat is er dan gebeurd [na de schorsing]?) Niks eigenlijk. Ik had wel nog geld, wat ik gespaard had ... Ik moest thuis [inwonend bij zus] niets afgeven, dus dan kan je sparen eigenlijk. Toevallig had ik dus nog geld en ik dacht, waarom zou ik geld vragen als ik er toch heb. Ik dacht dat ik er misschien toch geen recht op heb omdat ik toch geld op mijn bankrekening heb.(...) (Jij wist wel dat het OCMW bestond?) Ja, dat weet ik wel. Ik had zoiets van ... zolang ik geld heb ga ik ook niet vragen om geld, ik vond dat dat niet nodig was. (En hoe kon jij dan ondertussen overleven? Heb je dat allemaal van je spaargeld gedaan?) Ja. (Die 5 jaar?) Ja. In december was het op, dus dan moet je het wel zeggen hé. (R35)*

*(Tijdens die periode heb je helemaal geen beroep moeten doen op?) Neen, ik heb nergens beroep op gedaan, ik had nog wat spaarcenten. Ik was ook niet ziek. Ik wou geen dingen vragen waar ik geen recht op had. Maar nu zou ik meer dan tevreden zijn met het OCMW (R20)*

Opvallend hierbij is wel dat het in deze enkele gevallen gaat om respondenten die in een stabiele huisvestingssituatie verkeren. Bij de meeste andere respondenten, die over geen of weinig financiële reserves beschikken en huurder zijn, gaat de financiële situatie en (daarmee) ook de huisvestingssituatie én (daarmee) soms ook de legale verblijfssituatie 'in ene keer vies achteruit'.

*(Ge waart dus eerst, ge waart werkloos en, waarom was dat dat je geschorst was van den dop? Van de werkloosheid?) Te lang werkloos. (Te lang ... ja?) Ik was anderhalf jaar aan den dop. En als er geen werk is, waar ga je werken? Ervoor heb ik drie jaar gewerkt. En er was altijd werk. Ik heb altijd gewerkt. Toen hebben ze me afgedankt. Toen was ik werkloos. Ik heb af en toe als interim 2 dagen of 1 dag gewerkt. Maar dat vonden ze niet genoeg. Toen hebben ze me geschorst é. Sindsdien was het gedaan é. Toen was dat vies achteruit gegaan. (Ja ... En hebben zij je toen automatisch al doorverwezen naar het OCMW?) Nee, nee. (Nee ... Maar ge wist zelf wel al dat het bestond?) Ja ja ik wist dat het bestond. (...) (Ja. En dan in 't begin, als ge zei vóór dat ge den eerste keer bij 't OCMW kwam eh, euh, gij woonde toen alleen?) Ja ja, ik woonde alleen. (Ja. En hoe konde gij dan overleven?) Wel zie es, de eerste maand heb ik de huur kunnen betalen. Toen had ik nog een beetje geld. Ja tweede maand kost ik niet meer betalen Tweede, derde maand heb ik niet betaald. En toen hebben ze me buiten gegooid. Ja toen hebben ze me uitgeschreven van de staat he, van de gemeente. Als ge geen verblijfsvergunning hebt ... sindsdien moete gij hulp van uw familie hebben he. (R25)*

*[tolk:] Haar man had veel schulden. Op dat adres waar ze vroeger woonde met haar man is een dan deurwaarder langskomen en die heeft alles meegenomen en de deur op slot gedaan. (R7)*

#### 4.4.4 Drempels van niet-opname

*Je stapt het beste zelf naar het OCMW. (Uit: Gids voor de gebruikers van het OCMW, POD/SPP)*

*Het is ook altijd zo hé, juffrouw of mevrouw, het is zo ... die mensen komen niet naar u vragen: zit gij in de problemen? Hé? Die gebraden kiekjes komen niet in uw mond gevlogen.*  
(R21)

#### 4.4.4.1 Ter situering

Ondanks het feit dat ze over geen of weinig bestaansmiddelen beschikken, slagen onze respondenten er per definitie (één of meerdere keren) niet in om binnen een maand tijd hun recht op het leefloon of een financiële bijpassing tot op dat niveau te realiseren. Wat is hier aan de hand?

Eerst en vooral moet duidelijk zijn dat het niet binnen afzienbare tijd realiseren van het recht op het leefloon of een financiële bijpassing vaak maar niet altijd te maken heeft met drempels voor het aanvragen van financiële hulp bij het OCMW. Sommige respondenten stappen al snel naar het OCMW, maar daar worden zij geconfronteerd met (wettelijke en bovenwettelijke) drempels voor het niet-toegekend krijgen van deze hulp en/of (be)handelingswijzen of procedures die hen ertoe doen besluiten af te stappen van hun hulpvraag. Deze drempels van niet-toekenning en 'vraagverschrikkers', die door de ervaring ermee op hun beurt drempels van niet-opname kunnen opwerpen, bespreken we verderop in het rapport. Hier richten we onze aandacht op de één en vaak meerdere drempels die zich daarvoor al en voor veruit de meeste van onze respondenten stellen.

Over het algemeen kunnen we stellen dat onze bevindingen niet in tegenspraak zijn met de onderzoeksresultaten van een vroeger verkennend onderzoek naar het niet-gebruik van sociale zekerheid en in het bijzonder van het bestaansminimum (Vercauteren & Daems, 1995).<sup>38</sup> Hierin werd uitgegaan van het drempelmodel van Kerr dat een aantal chronologisch te overschrijden drempels voor het aanvragen van een aanvullende uitkering (i.c. 'supplementary pensions') onderscheidt:

- gepercipieerde behoefte;
- basiskennis;
- gepercipieerd recht;
- gepercipieerd nut;
- stabiliteit van de situatie;
- houdingen ten opzichte van:
  - het ontvangen van uitkeringen;
  - de aanvraagprocedure;
  - de sociale resultaten van het ontvangen van die uitkering.

<sup>38</sup> Vercauteren L. & Daems K. (1994), *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Lokalisatie – Informatie – Begeleiding* (Onderzoek in opdracht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden), Universiteit Antwerpen, departement Rechten, Vakgroep Sociaal Recht, Antwerpen.

In onze open bevraging naar onderbescherming hebben wij dit drempelmodel niet 'getest' door het drempel per drempel te bevragen. Via de ophijsting van alle genoemde drempels in onze informatietabellen komen we op een inductieve wijze tot een eigen categorisering van drempels. Deels overlapt deze categorisering met het model van Kerr, deels wijkt zij er, door het onderbrengen van enkele drempels in één cluster en/of door het toevoegen van (deel)drempels, van af.

Met het oog op de uiteindelijke doelstelling van ons onderzoek, kan elk van deze drempels worden beschouwd als een mogelijk aanknopingspunt voor het versterken van de proactieve dimensie in de beleids- en hulpverleningsfases ten aanzien van het verminderen of voorkomen van onderbescherming.

#### 4.4.4.2 Gepercipieerde nood aan financiële hulp

Op basis van onze bevindingen kunnen we een eerste cluster van drempels omschrijven als gepercipieerde nood aan financiële hulp (van het OCMW). In deze cluster bevinden zich die drempels die door Kerr worden omschreven als 'gepercipieerde behoefte' en 'stabiliteit van de situatie'. We stellen vast dat deze soms met elkaar verweven zijn.

De drempel van gepercipieerde behoefte heeft te maken met een persoonlijk ervaren tekort, i.c. aan financiële middelen. Deze drempel vinden we meestal terug waar respondenten verhalen over ontsparen. We kunnen niet stellen dat deze respondenten niet beseffen dat deze bron van inkomen per definitie eindig is. Wel doet er zich, zoals in het verhaal van respondent R9, nog geen onmiddellijke, acute ervaring van een tekort aan financiële middelen voor. Sommigen behouden hierdoor tegelijkertijd een perspectief van mogelijke verandering in de situatie.

*Ik had geld op m'n bankrekening. Ik had toch wel een beetje geld gespaard. De winkel draaide goed. Ik heb m'n reserves aangesproken. Tja, ik heb m'n spaargeld gebruikt, ik had er vertrouwen in. (R20)*

Dit perspectief van mogelijke verandering in de situatie - of omgekeerd gesteld: de drempel van stabiliteit van de situatie - stellen we ook, zij het gedurende kortere periodes, vast bij minder of niet 'gefortuneerde' respondenten. Zij ervaren weliswaar een acuut tekort, maar gaan er, zoals respondent R3 'voor dat maandje', van uit dat dit spoedig 'weggewerkt' zal zijn.

*We zochten een job, we hoopten om zo snel mogelijk een job te kunnen vinden. Maar men vertelde ons altijd om te wachten ... we zullen je roepen ... maar we werden nooit opgeroepen. (R31)*

*Mijn idee was ik ga terug, ik ga terug naar [geboortedorp], ik ga gaan werken terug, ik kan een tijdje bij mijn vriend blijven. Ja, enne, in het begin ging da redelijk om werk te zoeken en*

*dergelijke maar dan, ik kon aan geen werk komen en dan, ik kon er ook maar een tijdje blijven. (R1)*

*(Dus jij zegt dat je niet naar het OCMW wou gaan, maar je had er wel aan gedacht?) Helemaal niet! Ik hoopte werk te vinden. (R29)*

We merken hierbij nog op dat wij deze drempel vooral vaststellen in relatie tot de overtuiging of verwachting van een spoedige tewerkstelling, maar uiteraard kan ook het vooruitzicht op een sociale zekerheidsuitkering die door administratieve ongeregelheden voor een - voortdurend bijgestelde - tijd achterwege blijft, een drempel opwerpen.

*Maar dat was toen ook, toen was ik bij die Hollandse firma begonnen ben, moest ik daar een blad tekenen, dat ik ook een Nederlandse ziekenkas had. En toen zei ik hem van 'is dat normaal'? Want ik heb ook een Belgische ziekenkas? En als er nu iets gebeurt, hoe gaat dat dan? Hij zegt van: ja dat gaat gewoon automatisch. Maar ik stond daar toen niet bij stil. Uiteindelijk ben ik na drie maanden ziek gevallen ... ik stuur dan mijn papieren op naar die ziekenkas, ze vroegen dat dan, en ze zeggen va: dat is goed. Ze beginnen alles te verwerken. En dan op het laatste moment als puntje bij paaltje komt, als de betaling uiteindelijk moet doorgaan, zeggen ze dat ze zien dat ik ook een Belgische ziekenkas heb en dat het zou kunnen dat zij verplicht zijn om uw ziekenkas uit te betalen, niet wij. Ik zeg van, hoe kan dat nu? Jullie zijn daar een maand mee bezig, en na een maand gaan jullie zeggen dat zij het moeten betalen? Het is goed, zeg ik, ik zeg niets ... ik pak die papieren en ik ga naar die andere ziekenkas. Ik geef dat dan af aan hun en ze zeggen dat het juist is en dat dat voor hun is en bla bla bla ... ze zijn het aan verwerken. En dan ineens zeggen ze, van neen, je moet toch bij de andere ziekenkas zijn. En toen begon ik echt door te slaan, ze stuurden mij echt van het een naar het ander en dat heeft toch ook een half jaar geduurd eer dat ik uiteindelijk de centen op de toog zag liggen. (...) (En dat was in die periode nadat je die drie maanden hervallen was?) Ja. (Maar daarvoor was je ook een half jaar thuisgeweest?) Ja. (En zat je toen ook in die situatie?) Toen was het eigenlijk meer simpel. Maar toen heb ik ook inderdaad een lange tijd zonder geld gezeten, maar dat was niet tussen twee ziekenkassen, dat was vanuit één ziekenkas alleen. En toen was het van: ik heb dat papier niet gekregen. Dat was een artikel, een blad ... ik weet niet wat het was ... een C30 of C25 ... ik weet het eigenlijk allemaal niet meer ... maar het was een bepaald blad dat ze moesten hebben met de uren of zoiets dat je werkte, ik weet het niet, het was alleszins een tabel dat ze moesten hebben. En mijn baas die moest dat dan opsturen naar hun, en ik heb dat iedere keer gaan vragen. Maar hij zei dat hij het al had opgestuurd, dat hij het al zelf had meegenomen. Het was altijd wel iets, er was altijd wel een rede om niet te betalen, dat was zo raar. (R3)*

#### 4.4.4.3 Kennis

In het model van Kerr hebben twee onderscheiden drempels te maken met de kennis die vereist is om een aanvraag te doen: 'basiskennis' en 'gepercipieerd recht'.

Wat de drempel van basiskennis betreft, merken Vercauteren en Daems (1995: 45) terecht op dat deze, gezien de opdracht van het OCMW om bij eender welke vraag alle en dus ook de financiële rechten na te gaan, zeer beperkt is. Weten dat het OCMW er is, zou als basiskennis moeten volstaan. Wij stellen vast dat deze kennis misschien wel al wijd verbreid, maar nog steeds geen algemeen goed is: enkele respondenten wisten aanvankelijk niet dat het OCMW bestaat.

*(Wist ge dat, dat dat bestond?) Nee, dat wist ik niet. Werkloosheid wel, maar OCMW, dat wist ik niet. (R1)*

In het drempelmodel van Kerr heeft de drempel van gepercipieerd recht betrekking op het feit dat de betrokkenen zichzelf moeten beschouwen als rechthebbend op hulp in die zin dat ze weten dat zij, in hun situatie, recht hebben op financiële hulp. Vercauteren en Daems (1995: 45) besluiten dat zij het bestaan van deze drempel in hun onderzoek naar niet-gebruik niet bevestigd zien, aangezien slechts een minderheid van hun respondenten-bestaansminimumtrekkers kan stellen dat zij op voorhand wisten dat zij recht hadden op het bestaansminimum. De meerderheid heeft dus de stap naar het OCMW gezet zonder dit (met zekerheid) te weten.

In overeenstemming met deze bevindingen, stellen ook wij vast dat deze drempel geen noodzakelijke drempel van niet-opname is; sommige respondenten zetten met twijfel over de eigen rechten alsnog de stap naar het OCMW.

*In 't begin, ik wist dat wel, maar ik ben pas later gegaan, na vier maanden problemen, alle, toen was ik pas naar daar gegaan. Eerst durft ge niet te gaan, een beetje ... (Maar ge wist dat 't bestond?) Jaja, ik wist dus dat die bestond maar ik had veel jongens gehoord die geweigerd hadden van leefloon. (R25)*

*In het begin, zoals iedereen denk ik. Je vraagt je af wat dat eigenlijk is het OCMW ... je hoort daar niet zo veel over praten. We kennen de werkloosheid, we kennen veel andere vormen van hulpverlening maar het OCMW kennen we niet. (R24)*

*(En ben je dan direct, toen je dat wist [dat het OCMW bestaat], naar het OCMW gegaan?) Ja, nee, dat heeft nog efkes geduurd. (Ge hebt nog gewacht? Hoe kwam dat?) Ja, efkes, twee weken zo. (Hoe kwam dat?) Ja, ge weet toch, ja, wat is dat, OCMW, leefloon? (R1)*

We stellen echter ook vast dat deze drempel wel een voldoende drempel voor niet-tijdige opname, voor onderbescherming kan zijn. Dit is vaak het geval wanneer de betrokkenen (voorlopig) nog beschikken over spaargeld, wanneer ze (deeltijds) werken, of wanneer ze naar hun beleving en kennis niet op de bijstand, maar op een andere sociale zekerheidsuitkering zijn betrokken. Ze weten niet dat zij in hun situatie ook recht hebben op financiële hulp van het OCMW.

*(En wat is er dan gebeurd [na de schorsing]?) Niks eigenlijk. Ik had wel nog geld, wat ik gespaard had ... Ik moest thuis niets afgeven, dus dan kan je sparen eigenlijk. Toevallig had*

*ik dus nog geld en ik dacht, waarom zou ik geld vragen als ik er toch heb. Ik dacht dat ik er misschien toch geen recht op heb omdat ik toch geld op mijn bankrekening heb.(...) (Jij wist wel dat het OCMW bestond?) Ja, dat weet ik wel (R35).*

*Ik heb mijn plan getrokken, ik had kindergeld en werkte hier en daar wat. (...) Ik dacht dat ik geen recht had omdat ik werkte. Maar ik had zeker geen overschot. Ik deed amper tien uur per week, dus da's niet echt ...(R33)*

*(Je bent op straat gebleven? Je bent niet bij het OCMW gaan aankloppen?) Neen want ik trek gewoonlijk een ziekte-uitkering. (R2)*

*Ik wist dus totaal niet af dat er bijvoorbeeld iets was bij het OCMW die zich bezig hield, als je geen borg kunt fksen, dat zij u een huurwaarborg geven en zo. Ik wist niet dat er bijvoorbeeld, als uw dop niet betaald werd, dat jij hier een voorschot op je dop kon krijgen. (R3)*

Tenslotte stellen wij, voorafgaand aan of samenhangend met de twee door Kerr onderscheiden drempels, het bestaan van nog een derde, meer omvattende kennisdrempel vast. Het gaat hier om de basiskennis van de taal en het zich sociaal en soms zelf ruimtelijk kunnen oriënteren in de Belgische samenleving. Wij stellen deze drempel vast naar aanleiding van ons interview met een huwelijksmigrante. Door de budgetbegeleiding van haar man wist zij wel van het bestaan van 'zoiets als het OCMW' af, maar niet dat zij daar terecht kon voor financiële hulp.

*[tolk:] Toen heeft een neef van haar gezegd dat deze situatie niet meer ging, omdat haar man ook zo agressief was. Dus hij heeft gezegd dat als ze dat wil, dat ze kan scheiden. 'Er is hier een OCMW die je wel zal helpen, je hoeft geen schrik te hebben, dan heb je tenminste een inkomen', want dat wist ze eigenlijk niet. Waar kon ze terecht, wat kon ze doen, waar kon ze naar toe als ze gescheiden was? Dan heeft haar vriendin haar meegebracht naar het OCMW. (Haar vriendin of haar neef?) Neen, haar neef heeft uitleg gegeven, die heeft haar niet meegenomen. Maar dan is ze dus gaan scheiden en heeft haar vriendin haar meegenomen. (En dat was ook iemand die haar taal sprak en het Nederlands kon vertalen?) Die vriendin? Ja. (...) (Was dat enkel omwille van de taal of had het nog andere redenen waarom ze graag wilde dat haar vriendin meeging?) Ze zegt ook omwille van de taal, maar ook omdat ze niets kende. Ze kende alleen haar eigen straat, maar ze wist niet waar het OCMW was en hoe ze de bus moest nemen. Ze kende de weg niet. Nog steeds kent ze veel dingen niet. (R7)*

Ze getuigt hierbij evenwel dat 'veel' huwelijksmigranten in haar 'gemeenschap', door het gebrek aan kennis van de taal en een sociaal en zelfs ruimtelijk isolement, als het ware niets weten van wat aan kennis nodig is om nog maar tot 'een' hulpvraag te komen. De ingeschakelde tolk, die dokter is in een buurtgezondheidscentrum, bevestigt het nog steeds geldende belang van deze drempel voor een aantal huwelijksmigranten.

*[tolk, in eigen naam:] Je hebt geen familie, geen vrienden, geen taal. Als je dan nog in de moeilijkheden zit ... Dat is ook eigenlijk de bedoeling, ik weet dat, ik zit ook in de gemeen-*

*schap, wat ze eigenlijk willen ... ze halen een schoonzoon of een schoondochter en proberen ze die zo dom mogelijk te houden - ik wil wel niet veralgemenen -, niet op hun rechten wijzen, dat ze gewoon aan hun verbonden blijven, snap je? Dat ze hun altijd nodig hebben en hun man altijd nodig hebben, dat ze afhankelijk blijven. Ik ken mensen die ze gewoon niet naar de cursus Nederlands sturen, waar zit de logica? Dat kan toch niet. Als man is dat natuurlijk gemakkelijk, als je vrouw altijd afhankelijk is van je, dan doe je wat je wil! (En is dat nog evenveel dan vroeger, is dat iets wat blijft?) Ik denk in de gemeenschap, het wordt wat minder nu, omdat het ook onder elkaar, de vrouwen, wordt doorverteld. Het wordt wat uitgebreider. Maar het blijft toch omdat die mensen die uit de dorpjes komen, die zijn met economische doelen naar hier gekomen. En ze zijn eigenlijk niet meegegaan met de tijd. Dat is echt een probleem, want in de dorpjes is de man dominant en de vrouw huisvrouw, de man heeft het thuis voor het zeggen. En die aanpassing is ginder [land van herkomst] geëvolueerd, het is meegegaan, in [de hoofdstad] staan mannen en vrouwen gelijk. Maar dat hebben die mensen hier niet, ze blijven met een verschil leven van 30 jaar geleden. Ze kunnen echt moeilijk mee. En deze mensen gaan dan in dezelfde regio wonen, want ze proberen hun cultuur en hun regels te behouden. Die mensen zijn echt niet meegegaan met de tijd. Als schoondochter wordt er dan van je verwacht dat je thuis bent en het huishouden doet. Spijtig. (R7)*

In een tweede cluster van drempels, die betrekking heeft op de nodige kennis om tot een hulpvraag aan het OCMW te komen, kunnen we dus drie drempels onderbrengen:

- maatschappelijke basiskennis (kennis van de taal, maatschappelijke oriëntatie);
- basiskennis OCMW (weten dat het OCMW bestaat);
- kennis eigen rechten (kennis van het recht op financiële hulp in de eigen situatie).

#### 4.4.4.4 Verzet

Een derde cluster van drempels die we vaststellen, vinden we niet terug in het drempelmodel van Kerr. Het zijn drempels die betrekking hebben op verzet tegen het maatschappelijk systeem in het algemeen (dus: met inbegrip van het OCMW) en op verzet tegen het OCMW als hulpverleningssysteem.

De drempel van het algemeen verzet kwam reeds ter sprake in het verhaal van respondent R3 waar hij verhaalt over zijn vriendengroep van krakers. Ook de door respondent R18 gemaakte 'vrije keuze' van een volledige ommezwaai heeft op deze drempel betrekking. Ook anderen benadrukken hun vrije keuze.

*Ik vind dat wanneer je van de Staat afhangt, je ... ik heb geen zin om naar één van die dingen te gaan omdat ik niet akkoord ga met de wetten, noch met wat ik alle dage s'ochtends zie wanneer ik opsta. Sommige mensen werken voor 1 200 euro per maand ... terwijl een werkloze 90 euro trekt ... da's een verschil van 300 euro ... dit kan gewoonweg niet! Ik zie weinig mensen aan de slag gaan voor 300 euro extra ... Vroeger konden mijn ouders nog dromen ... van een eigen huis, een auto, een weekendje, een restaurantbezoek ... Dat bestaat*

*niet meer. Je moet al sparen om tijdens de zomermaanden 30 kilometer verder op vakantie te gaan! Dat is onrechtvaardig. (...) ik kies voor dit leven. Ik verdien 70 euro op straat, ik koop een treinticket en ik ga en ik sta waar en wanneer ik het zelf wil. (Tja, dat is het voor jou. Hoe heb je je weten te redden in die periode? Leefde je op straat?) Ik jongleerde ... ik gaf jongleervoorstellingen. Ik ben jongleur, ik werk met hem, er is van alles op straat. Er zijn mensen die zoals ik jongleren en dan zijn er ... de dieven ... er is van alles. Wij hebben ook onze sociale indeling. Er zijn er met geld, de trekkers en de zwervers. (De jongeren, de trekkers en ...) Mensen met geld, de trekkers en de zwervers. Wij zelf maken een onderscheid. (En jij, ben jij een trekker?) Ik heb gekozen om te reizen, iets van de wereld te zien, andere culturen te leren kennen en vrij te zijn ... vrij om te kiezen! Maar op een bepaald moment moet je van de Staat afhangen want vrij. Voilà. Ik zie mezelf niet in een appartement, als een schaapje. (En je vastleggen?) Maar ik ga helemaal niet akkoord met wat ik op TV zie, met de manier waarop de mensen leven, ze geloven dat ze niet in staat zijn om een milieucultuur te hebben, allemaal hebben we recht op milieucultuur. Tu ne trouves pas injuste que les gens ils se préoccupent tellement tous les jours d'aller faire tout à ça à l'autre? Dat is onbegrijpelijk. Ik zou dat niet kunnen. Ik heb daar hartzeer van. Wanneer ik buiten ben en ik zie iemand die problemen heeft, die zich niet goed voelt omdat hij het niet trekt tot het einde van de maand dan word ik ziek van ellende. En ik wil niet worden zoals zij ... (R24)*

De drempel van verzet tegen het OCMW kwam ook maar minder ter sprake naar aanleiding van het verhalen over de eerste periode van onderbescherming.

*Het OCMW is toch de slechtste instelling die er bestaat! (Waarom?) Omdat ze geen rekening houden met jou, het zijn mensen die ergens van jouw situatie profiteren. Zo is er hier het sociaal hotel dat door het OCMW wordt beheerd. Dat zijn mensen die je echt koelneren. Je moet een kat een kat durven noemen! Ze maken misbruik van de situatie en ze veroorloven zich zaken die...daar ben ik echt van overtuigd. (R5)*

De door ervaring met het OCMW opgeworpen drempels van niet-opname komen, zoals gezegd later aan bod.

#### 4.4.4.5 Gepercipieerd nut

De drempel van gepercipieerd nut heeft betrekking op de veronderstelling dat mensen maar een vraag naar hulp stellen wanneer zij daar het nut van inzien, wanneer zij denken er beter vanaf te zullen zijn met de gevraagde hulp. Onderbescherming heeft echter per definitie betrekking op een levensnoodzakelijk tekort en deze 'dringende' omstandigheid helpt ons inziens de vaststelling verklaren dat deze drempel slechts zelden ter sprake komt wanneer onze respondenten verhalen over hun eerste (al of niet enige) periode van onderbescherming.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> De algemeen concluderende opmerking van Vercauteren en Daems (1995: 48-49) dat het drempelmodel van Kerr niet helemaal van toepassing is 'doordat het bestaansminimum een inkomensvervangende uitkering en geen aanvullende uitkering is', speelt hier allicht een belangrijke rol.

Twee belangrijke opmerkingen doen zich bij deze vaststelling gelden. Ten eerste heeft zij uitdrukkelijk betrekking op de eerste (al of niet enige) periode van onderbescherming. We stellen immers vast dat deze drempel zich na ervaring met het OCMW en de al of niet geboden hulp aldaar, wel kan stellen. We komen op deze vaststelling verderop nog terug.

Ten tweede stellen we vast dat deze drempel 'slechts zelden' ter sprake komt bij het verhalen over de eerste (al of niet enige) periode van onderbescherming. Af en toe komt hij dus wel ter sprake. Op basis van onze interviews stellen wij daarbij vast dat het dan gaat om een 'indirecte' perceptie, in die zin dat de drempel wordt opgeworpen door anderen in het sociaal netwerk van de respondent. Op basis van hun negatieve ervaringen, raden zij de respondent impliciet of expliciet af om de stap naar het OCMW te zetten.

*(Anderhalve maand. En hoe heb je je staande weten te houden gedurende die weken? Je bent niet naar het OCMW gegaan?) Nee. Waarom naar het OCMW gaan? (Je had geen inkomen dus kon je bij het OCMW terecht.) Waarom? (Om een minimum te krijgen.) Ah ... en hoe lang zou ik daar op moeten wachten? Zes maanden! (Dus daarom ... Maar je wist toch dat het OCMW je op dat moment kon helpen ... of niet?) Ja, maar ik wist ook dat het OCMW problemen maakt. (Waarom? Had je al contact met hen?) Neen, maar ik heb een maat die er wel al geweest is, hij heeft problemen gehad door hen! Dat kan niet, dat is het. (Dus wil je niet gaan?) Neen. (R14)*

#### 4.4.4.6 (Sociaal-)psychologische drempels

Een laatste cluster van drempels die wij op basis van onze bevindingen kunnen onderscheiden, brengen wij samen onder de noemer '(sociaal-)psychologische drempels'. Deze cluster is ruimer dan de door Kerr onderscheiden drempels die betrekking hebben op houdingen. Bovendien zetten onze bevindingen ertoe aan om deze houdingen te beschouwen in relatie tot gevoelens van trots en schaamte. Hoe zit deze cluster eruit?

Een eerste drempel die wij in deze cluster onderscheiden stellen wij vaak vast in het al eerder genoemde, langzame verglijdingsproces naar de onderbescherming en heeft te maken met de psychische of psychiatrische problemen waarmee dit proces soms al van bij de aanvang gepaard gaat en die vaak leiden tot een versluierd, teruggetrokken bestaan en apathie. Onder deze drempel vallen onder meer gering zelfrespect, weinig of geen zelfvertrouwen, gebrek aan waargenomen controle en moedeloosheid.

*Ja, ik heb dan ook mijn moed laten zakken. Het moest voor mij niet meer. Ik heb dan ook een periode op zelfmoord gestaan. Dat ik zei dat ik het hier echt niet meer zag zitten. (...) Ik ben dan gestopt met het drinken van alcohol. Want dat helpt mij toch niet vooruit dus dan ben ik beginnen smoren om de zenuwen onder controle te kunnen houden. Ik nam de houding aan van maar af te wachten wat er op mij afkomt. (...) Ik heb dan een periode gehad dat ik wel*

*OCMW wilde trekken, dat ik er toch iets of wat beter voor stond. Dat ik mijn zelfrespect terug had. (R10)*

De tweede drempel in deze cluster zijn de gevoelens van trots die we vaak bij onze respondenten vaststellen. Het gaat er dan om dat zij in de eerste plaats zelf hun problemen willen oplossen vooraleer een hulpvraag te stellen.

*(Je hebt er nooit aan gedacht om naar het OCMW te gaan? Had je geen recht op steun?) Toch wel, maar ik ben (te) fier. Ik vond het al moeilijk om naar hier te komen ... ik ben te trots. En ik ken de meeste psychologen en sociaal assistenten. Ik werkte jaren voor één van hen als vrijwilliger en dan ben je toch een beetje ... (R5)*

*(We hebben het daarstraks gezegd, het gaat eigenlijk om uw persoonlijk verhaal, maar ook uw bedenkingen en ideeën bij dit soort situaties. Jij hebt dan door je vrijwilligerswerk toch ook al veel contact gehad met mensen die ook een beroep zouden kunnen doen op het OCMW. Zijn er vanuit de ervaringen die jij hebt nog mensen die een hele tijd geen beroep op het leefloon hebben gedaan om dezelfde redenen als u? Of zie je daar ook hele andere situaties?) Effectief ik ken veel mensen ja. En er zijn twee alternatieven, er zijn twee soorten mensen in verband met het OCMW. Er zijn mensen die te fier zijn om er naartoe te stappen. Dat noem ik persoonlijk, de echte kansarmen, die ken je niet en die zie je niet want die zijn te fier. Je hebt dan een tweede soort mensen, die dat ook nodig hebben, maar die er tegelijkertijd ook van profiteren. Die het geld dat ze krijgen niet gebruiken, waar het voor zou moeten dienen. (...) Dus één zijn dat gewoon de mensen die te fier zijn. Ook als ze huisbezoeken gaan doen, zijn er gewoon mensen die te fier zijn, van dat die binnenkomen. Ten tweede zijn er mensen die hun leefloon ontvangen en het eerste dat ze doen is op café gaan. Die eten niet, die drinken niet, tot dat het leefloon op is. Dan gaan ze op den poef en als het leefloon dan op is moeten ze die schuld terug betalen. Vraag niet aan die categorie mensen om iets over te houden. Dat is onmogelijk voor hen want die hebben niets anders als dat. Dan voelen ze zich ongelukkig en dan mag je dat honderd of tweehonderd keer zeggen maar dat helpt gewoon niet, die mensen bij de hand nemen en zeggen: voila, nu is het gedaan met spelen, vergeet het, dat gaat niet, dat dringt niet door. (Je zegt voor deze mensen is het OCMW een noodzakelijk kwaad en voor de eerste groep dan?) Daar is het ook een noodzakelijk kwaad, maar die mensen hebben hun fierheid. En die weigeren gewoon toe te geven. Dat zijn nu echt de kansarmen. Die ken je niet. Die zijn te fier om iets te vragen. (...) Vandaar dat ik dan tevreden ben voor die categorie dat het OCMW bestaat. Als puntje bij paaltje komt. (R18)*

Cliënt worden van het OCMW heeft in dit opzicht weinig verkieselijke resultaten voor de eigen, de ego-identiteit van de betrokkene. De door Kerr aangewezen 'houdingen tegenover het ontvangen van uitkeringen' hebben hierop betrekking.

*Ze bood me onderdak en bracht me naar het OCMW. Ik wou niet, ik schaamde me. Ik schaamde me dood. Nooit werkloos, ik was nooit werkloos. Ik ben niet verwaand maar naar het OCMW gaan is toch een schande. Voor mij was het eerst een schande, maar zij hebben mij uit de shit gehaald. (Je zegt dat je niet naar het OCMW wou gaan maar je had er wel over nagedacht ... of niet?) Helemaal niet! Ik dacht dat ik werk zou vinden. Ik zeg: ik, ik ben*

*niet hoogmoedig maar ik zeg: ik ben een koning, geen klootzak! Ik heb altijd gewerkt, ben nooit werkloos geweest. Ik hield koppig vol. Ik kon niet stilzitten, onmogelijk. Geen werkloosheid voor mij. (R29)*

Een derde en laatste drempel in deze cluster zijn de vaak diepgewortelde gevoelens van schaamte ten aanzien van het cliënt-zijn van het OCMW. Deze hebben betrekking op het sociaal stigma van dit cliënt-zijn, op de negatieve opvatting die 'ze' en 'we', kortom: 'de mensen', van OCMW-cliënten hebben.

*Je hebt schrik voor wat de mensen zeggen, je wordt wat uitgestoten door de maatschappij. (R7)*

*(En de eerste keer, de eerste keer naar 't OCMW ging, ge zei van ... Wat zei ge nu eigenlijk? Ik wou niet of ik dierf niet?) Ja euh, dat was euh, bij ons is dat zo'n beetje schandalig he. Ik durfde niet rechtstreeks naar daar te gaan, OCMW, ik bedoel. Dat is gewoon zo. (...) Voor uw vrienden, begrijpt ge. Ge komt langs dat huis en da's, u weet dat, iedereen ziet dat, uw vrienden, ge schaamt u een beetje he. (R25)*

*Maar tegenover de anderen, wat de anderen zullen zeggen in mijn dorp en al dat geklets ... (R5)*

*(En jij woonde thuis?) Ja bij mijn zus. Ik heb dat dus ook nooit gezegd tegen mijn zus. Gewoon uit schaamte denk ik. (Zij wist niet dat jij geschorst was?) Neen, dat weten ze pas van december. (Nu december?) Dus dat is nog niet lang hé, ik heb 5 jaar niets gezegd. (R35)*

Cliënt worden van het OCMW heeft in dit opzicht weinig verkieselijke resultaten voor de sociale identiteit van de betrokkene. De door Kerr onderscheiden 'houdingen tegenover de sociale resultaten' hebben op deze drempel betrekking.

*(Kende jij het OCMW al?) Ja, dat wel. Maar ja, ik heb vroeger ... ik een vorig leven, heb ik op de ziekenkas gewerkt, bij de mutualiteit, dus ik wist van het OCMW allemaal. Ik had nooit gedacht dat ik daarheen moest. (...) Wij zeiden altijd, ge denkt dat, 't OCMW dat is voor de halfkes, de marginalen ... En nu ben ik er zelf ... (R21)*

In een vijfde en laatste cluster van drempels, de (sociaal-)psychologische drempels, brengen we dus 3 drempels onder:

- psychisch welzijn;
- gevoelens van trots;
- gevoelens van schaamte.

We merken hierbij nog op dat de door Kerr onderscheiden 'houdingen tegenover de procedure', en dan met name het bestaansmiddelenonderzoek, in onze interviews in het geheel bijna nooit en met betrekking tot drempels niet ter sprake wordt gebracht. Wel stelden we, zoals eerder al aangehaald, vast dat er naar aanleiding van ervaringen met de (be)handelingswijzen van het OCMW soms nieuwe drempels van verzet tegen het OCMW ontstaan. We bespreken deze drempels

onder een laatste punt in paragraaf 4.4.7, wanneer ook onze vaststellingen over deze ervaringen aan bod gekomen zijn.

#### 4.4.5 Overleven

##### 4.4.5.1 *(Dreigende) dakloosheid als scharniermoment*

Geconfronteerd met de situatie van onderbescherming, ontvouwt zich onder onze respondenten een ruime waaier aan coping- of overlevingsstrategieën. Onderling vergeleken, is er echter vaak een aanzienlijk verschil tussen de omvang en de aard van mogelijke strategieën waarover elke respondent beschikt. Van invloed hierop zijn in de eerste plaats de eigen nog beschikbare financiële en materiële middelen, maar ook de mate waarin een beroep kan worden gedaan op een hulpverlenend sociaal netwerk is van belang.

Eerder al werd duidelijk hoe het beschikken over eigen spaargeld (de ‘individuele voorzorg’) sommige respondenten als het ware in een sluis naar de onderbescherming terecht doet komen. Subjectief, en voor enige tijd soms ook objectief, beschikken ze - voorlopig - nog over voldoende bestaansmiddelen. Precies deze respondenten bevinden zich ook in de meest stabiele huisvestingssituaties: ze zijn eigenaar van hun woonst of wonen al sinds jaren en dus ‘vast’ in bij familie.

Bij de andere respondenten verloopt het proces van de onderbescherming al snel via het verlies van hun woonst. Wanneer de val in de onderbescherming gepaard gaat met het geweld of gedwongen achterlaten van het hele hebben en houden, gebeurt dit verlies al meteen. Huurachterstal en/of andere schulden zorgen ervoor dat uithuiszetting door de eigenaar of de deurwaarder ook voor de anderen al snel een reële dreiging of een voldongen feit wordt.

We stellen vast dat deze dreigende of effectieve dakloosheid een scharniermoment is in het proces van onderbescherming. Het is immers een moment waarop de betrokkenen zich door de (dreigende) ingrijpende uitsluiting uit de huisvesting vaak als het ware gedwongen zien om een beroep te doen op hun sociaal netwerk als een hulpverlenend netwerk. Als algemene welzijnsvoorziening wordt het OCMW verondersteld hier als een toegankelijke potentiële hulpverleningsbron deel van uit te maken.

Vóór dit scharniermoment wordt het stellen van een hulpvraag aan gelijk welke ‘andere’ bemoeilijkt of verhinderd door drempels die ook de stap naar het OCMW bemoeilijken of verhinderen. Psychische problemen, maar vooral ook trots, schaamte en/of het geloof in een mogelijke snelle verandering van de situatie doet de meeste respondenten tegen beter weten in bezuinigen en huurachterstal en/of andere schulden oplopen.

*Mensen die hebben bijvoorbeeld problemen, en die gaan toch zeggen van: ik ga het eerst toch proberen zelf op te lossen vooraleer we naar hier gaan. En wat doen ze dan, want dat is het-gene wat ik gedaan heb, ik probeerde het telkens zelf op te lossen van: volgende week zal ik wel werk hebben ... het zal wel lukken, ken je dat? En je blijft maar zoeken en je bent telkens een week verder, en een week verder ... maar je geraakt ook telkens wel dieper in de put. Maar dat is die trots, ken je dat, mensen moeten die trots hebben om het zelf te doen. (R3)*

#### 4.4.5.2 De rol van het hulpverlenend sociaal netwerk

Met (dreigende) dakloosheid blijkt de bodem van de put te worden bereikt en lijkt het stellen van een hulpvraag onafwendbaar. Vooral de genoemde verzets- en kennisdrempels maken dat het OCMW a priori uit het hulpverlenend netwerk uitgesloten is. Deze respondenten moeten zich wel tot hun meer informeel hulpverlenend sociaal netwerk richten. Maar ook bij de andere respondenten stellen we over het algemeen vast dat zij, indien zij hiertoe de mogelijkheid hebben, zich in eerste instantie tot dit meer informele deel van hun netwerk richten. We stellen hier een zekere hiërarchie in wenselijke oplossingen vast: pas in laatste instantie wordt een beroep gedaan op het OCMW.

Het al of niet beroep kunnen doen op een meer informeel hulpverlenend sociaal netwerk hangt uiteraard in de eerste plaats af van het bestaan van zo'n netwerk. Door eerdere (vooral familiale) relationele breuken of het gepaard gaan van de val in de onderbescherming met een 'grote vlucht vooruit' naar elders en hopelijk beter, is het sociaal netwerk van sommige respondenten sterk tot bijna volledig ingekrompen. Maar ook de genoemde (sociaal-)psychologische drempels, en dan met name het psychisch welzijn, speelt een rol. Depressie, moedeloosheid en verlies van zelfrespect en -vertrouwen gaan immers, zoals we zagen, vaak net gepaard met het zich terugtrekken uit sociale contacten en de ontwikkeling van een algemene apathische houding.

Voor wie een (meer) informeel hulpverlenend sociaal netwerk wel beschikbaar en (psychisch) bereikbaar is, stellen we in de lijn van onderzoek naar sociale hulpverleningsnetwerken vast dat de aard en ook de duur van de beschikbare hulp in grote mate afhangt van de samenstelling van dit netwerk. Onderzoeksresultaten wijzen uit dat de meeste en de meest gevarieerde instrumentele hulp verloopt via de sterkste relaties.<sup>40</sup> Deze worden omschreven als relaties die gekenmerkt worden door veelvuldige, vrijwillige contacten over een lange periode en/of in

<sup>40</sup> Zie ondermeer:

Wellman B. & Wortley S. (1990), 'Different Strokes from different Folks: community ties and social support', *The American Journal of Sociology*, Vol. 96, N° 3 (nov. 1990), pp. 558-588.

Steenssens K., Vandenabeele J., Pultau W. & Vranken J. (1996), *De netwerken van de armen*, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel.

Thys R., De Raedemaeker W. & Vranken J. (2004), *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?*, Acco, Leuven.

meerdere sociale contexten, en door een zekere wederkerigheid in het bieden van hulp en steun.<sup>41</sup> Over het algemeen gaat het hier meestal om relaties met nabije verwanten en goede vrienden.

Ook bij onze respondenten stellen wij vast dat zij voor huisvesting (of nog ruimer: kost en inwoning) als een omvangrijke vorm van hulp in de eerste plaats aangewezen zijn op relaties met nabije verwanten (ouders en volwassen kinderen, broers en zussen) en goede vrienden. Deze relaties verschaffen daarnaast nog heel wat andere instrumentele en/of affectieve hulp. Ook bij verdere verwanten en eerder oppervlakkige vrienden vinden zij soms (erg) tijdelijke huisvesting en/of aanvullende materiële steun.

*(Hoe heb je dan overleefd?) Via kameraden. Via mijn moeder en dikwijls via mijn grootvader. (...) (Je bent nog niet dakloos geweest?) Ik ben een maand dakloos geweest. Dan heb ik gezegd: verdorie toch, ik kan naar mijn moeder. Ik mocht dan terug binnen. (...) Ik leef nu nog altijd op mijn moeder haar kosten. Dat is redelijk ambetant. (...) (Wat zou je het beste helpen om uit deze periode te geraken?) Heel veel steun. (Steun van ...?) Zeker steun van mensen. Heel veel steun. Zoals met L. [medewerker vereniging] die staat volledig achter mij. Mijn moeder die staat volledig achter mij. Ik krijg dan ook wat steun en dat geeft mij moed. Als ik die niet had, dan had ik gewoon verder blijven leven en op straat beland op den duur. (...) (Waar haal je die moed nu vooral vandaan?) Van een kameraad en van mijn grootvader. Ik ga bijna elke avond naar die kameraad en hij ziet me als een broer van hem. Die is echt als een broer voor mij. (Die is als een broer voor jou ... En gaat hij dan veel werken?) Neen die trekt dop maar hij moedigt me aan om iets met mijn leven te doen omdat het zo niet meer verder kan. Die geeft mij ook een duwtje in de rug en kijkt mee uit naar mogelijke arbeidsplaatsen samen met zijn vriendin. (...) Als ik denk daar kan ik eens gaan kijken dan geven mijn kameraden, mijn moeder en mijn vriendin mij al een duw in de rug. (R10)*

*Ik ben dus gedurende ongeveer een 25 jaar dakloos geweest, op straat geleefd. (Ja?) Maar, er is een maar bij. Men zegt altijd in nood kent men zijn vrienden hé. Toen heb ik ondervonden dat er nog vrienden waren en gedurende die 20-25 jaar kon ik bij die vrienden verblijven. Ik heb er vijf. Onder andere bij diegene waar ik nu officieel ben bij ingeschreven. (Ja ...) Vroeger niet ... Dan ben ik ... wat deed ik toen? Ik was daar en ik had kost en inwoon en ik heb in tegenprestatie want ik weiger geld, schuld. Want dit is de eerste keer dat ik geld ontvang van het OCMW. Toen uit fierheid, hebben ze mij gezegd: van ons krijg je kost en inwoon en in tegenprestaties deed ik toen dienstverleningen. Dat wil zeggen: boodschappen doen, huis opruimen, kuisen, afwassen, mij bezighouden met [caritatieve hulpverlening], voedselpakketten uit te delen, voor de kleren te verzamelen ... (...) Het enigste dat er was, was af en toe een pak sigaretten of een glas wijn. Ik ben nogal een wijndrinker. En dat was in onze overeenkomst. (R18)*

<sup>41</sup> Wellman B. & Wortley S. (1990), o.c.: p. 564.

[tolk:] Ze huurde bij een Turkse man, ze heeft die maanden geen huur betaald en die man heeft haar niet buiten gezet. Hoewel ze hem nog steeds niet heeft kunnen betalen. Ze kreeg dan wat geld van haar schoonbroers om te eten, zij hebben een café. Zo heeft ze dan die maanden overleefd en dan heeft ze leefloon gekregen. (...) (En in het begin, voor haar leefloon in orde kwam, had ze blijkbaar wel een huisbaas die haar zo liet wonen. En dan ook vrienden of kennissen?) Ja, familie van haar man. Zijn broers hadden een café, dan kreeg ze wat geld voor eten. (En nog anderen? Is ze nog bij andere organisaties of mensen geweest?) Ze zegt dat haar broer in Duitsland woont en dan kwam die ook en daar kreeg ze nog wat geld van en van familie en zo. Maar geen organisaties en ook geen voedingspakketten. (R7)

De duur van de geboden kost en inwoning is echter meestal beperkt in tijd. Dit is vooral het geval bij huisvesting door verdere verwanten en eerder oppervlakkige vrienden. Echter, eveneens in de lijn van andere onderzoeksresultaten, stellen we vast dat ook voor nabijere verwanten en goede vrienden deze intensieve hulp een belasting kan zijn die men niet lang kan of wil opleggen of dragen. Of nog: dat sterke relaties niet altijd veel en verstrekkende hulp kunnen bieden.<sup>42</sup>

En huisvesting? Gezondheid? Neen, ik moest een woning zoeken. Maar in mijn situatie en met mijn manier van leven kon ik moeilijk naar een eigenaar gaan en zeggen: voilà, ik heb een zwerfloon, ik zag er op dat moment niet uit! Een vicieuze cirkel. En die 400 euro, wat deed je daar mee? Op café gaan en de nacht doorbrengen in cafés en dan overdag op een bankje gaan slapen omdat je schrik hebt om 's nachts aangevallen te worden, schrik voor de koude enz. Je hebt honger en je weet dat je de maand niet kan uitzingen met 400 euro. En zeker niet buiten. Ik bevond me in een belabberde toestand, moreel en ... (En wat is de rol van de vrienden in het hele verhaal?) Wanneer je geld hebt, heb je vrienden. Maar wanneer je in moeilijkheden zit, dan blijven er niet veel over. Dat is geen proces van vandaag op morgen, eerst helpen ze je een week of twee; in de horecasector heb je uiteindelijk niet veel vrienden. Het zijn eigenlijk meer kennissen. Wanneer ik veel geld had, had ik inderdaad geen gebrek aan sociaal contact, maar ze hadden vrienden en je moet steeds iets terugdoen, en ik wou daar niet aan meedoen. Ik veronderstel dat je weet waarover ik het heb ... je valt dan lager dan laag ... En dus stond ik op straat en probeerde ik de nachten door te komen. Zo heb ik een jaar geleefd. En dan komt er een moment waarop je zegt: genoeg is genoeg. En dus ben ik naar een nachtopvangcentrum gegaan waar je om tien uur moet binnenkomen en waar je kon slapen tot 8 uur en om 8 uur 's ochtends zie je dan een maatschappelijk werkster zoals (hier laat de respondent zien dat zij haar streng vond) en dan leg je je problemen uit en op vijf minuten is alles opgelost en zo stuurden ze me naar een opvangcentrum in Brussel ... zo kwam ik in Brussel terecht. (R23)

(U schoonzus waar je woonde, had die zelf ook een leefloon?) Neen, die had stempelgeld, ze is boven de 50. Maar haar man werkte nog, dus zij dachten dat haar man verantwoordelijk was. (...) Mijn schoonbroer zei dat ik eens moest gaan vragen bij het OCMW: je bent toch een Belg ... ga het eens vragen. (Als je schoonbroer je heeft aangeraden om naar het OCMW te gaan, heeft het dan nog lang geduurd voor je dit effectief gedaan hebt?) Neen, hij heeft me

---

<sup>42</sup> Wellman B. & Wortley S. (1990), o.c.: p. 568.

*gezegd dat ik naar het OCMW moest gaan, en ik ben dan gekomen. (En ging er dan iemand mee?) Ja, mijn schoonzus was mee. Hier bij het OCMW vroegen ze naar haar inkomen en ze heeft schrik gekregen. Ze dacht waarschijnlijk dat ze dat achteraf zou moeten betalen, ik weet niet hoe dat zit. Ze wou zich daar niets van aantrekken. (R12)*

*(En zijt ge dan ooit dakloos geweest? Dat ge echt op straat hebt moeten slapen?) Nee. Gelukkig dat ik mijn ouders heb, anders was ik, denk ik toch op straat. En sommigen, als die geen ouders hebben, die hebben echt problemen. Waar gaat ge anders slapen? (...) (Gij zijt dan terug bij uw ouders gaan wonen, he? Krijgt gij dan nog veel hulp van uw ouders en van anderen?) Euh, ik heb een broer, en die helpt me, ook mijn zusters. En die anderen, maar die kunnen niet blijven helpen he. Zij hebben ook hun leven he. Kunnen u ene keer, twee keer helpen he. Ge moet voor U eigen zorgen he. (...) Eigenlijk niet veel mensen durven te gaan. Die gaan liever bij hun ouders he. (Ja?) Thuis. (En kunnen die ouders dat dan altijd?) Zo voor een maandje of twee, ok, maar nie langer é. Zij moeten ook betalen he, zij moeten ook huur betalen, zij moeten ook eten. En ik heb ook nog broerkes, zusterkes, kleiner dan mij. (R25)*

*Dus als ik mijn moeder niet had, of mijn dochter niet ... terwijl dat die mensen ook hun zorgen hebben ... (Uw dochter woont alleen?) Die woont met iemand samen ... ja maar die heeft dus ook één bron van inkomsten, dus die werkt voor hen beiden. Dus dat ga ik niet ... als dat niet nodig ... ik probeer dat altijd te vermijden ... (R21)*

*(En die periode ondertussen, dat je zonder eigen inkomen zat ... Waarvan kon je dan leven?) Mijn moeder heeft mij een beetje geholpen, niet veel want ze zit in het rusthuis, ze heeft niet veel over van haar pensioen. (R12)*

Opnieuw is (dreigende) dakloosheid hier voor enkele respondenten een scharniermoment waarop ze ondanks hun eventuele drempels en al of niet met hulp de stap naar het OCMW of naar andere organisaties zetten. Anderen zoeken als (bijna-)daklozen oplossingen in de minder of meerder strafbare strategieën die hen (nog) resten (bedelen, zwartwerk, winkeldiefstal, drugsdealen) en/of in het afval of de overschot van anderen.

*(Enne ... die maanden da ge eigenlijk zonder leefloon en woonst zat, hoe hebde dan uw plan getrokken?) Dat was een akelige de tijd van mijn leven geweest. Dus euh, gezworven, uit de vuilbak eten, zulke dingen allemaal meegemaakt. Bij de zusters, bij de pastoor ben ik geweest, voor eten. Overal kleine beetjes en op straat slapen, op de bank slapen ofzo ... (R1)*

Tenslotte maar niet in het minst merken we nog op dat ook zeer laagdrempelige hulpverleningsvormen zoals straathoekwerk en buurtcentra deel uit kunnen maken van het potentieel hulpverlenend netwerk. Een eventuele, beperkte materiële of praktische hulp, maar vooral ook een volgehouden ondersteunende en informerende hulp in deze hulpverleningsrelaties, wordt door de respondenten zeer positief gewaardeerd.

*En toen hebben ze mij gezegd, ne kameraad: je moet naar [wijkcentrum] gaan, daar moet ge 2 euro 50 betalen voor uw warme maaltijd. Ik zeg: jongens ik heb geen geld. Ja, zegt die, kom maar mee met mij en ik ben dan mee gegaan. En hij heeft da betaald en wij konden daar eten. En toen op een gegeven moment moest ik daar zo'n papier invullen. Ik moest mijn adres geven, ik zeg: ik heb geen adres, ik leef op straat. En toen is dat, eigenlijk, dat balleke daar gaan rollen en op een gegeven moment ben ik daar met de assistente gaan spreken en die is mij verder gaan helpen. Die zegt tegen mij: zo kan da ni, da kan zo niet. En zij heeft mij 100% euh, zeg 200% geholpen, niet financieel ofzo, maar gewoon, met raad: dat moet je doen en dan moet je dat doen. Die heeft achter alles een punt gezet en mij toen geholpen via via via aan een studio. Dat vond ik echt wel machtig. Ja, die mensen kunnen niet veel doen en toch kunnen die veel doen. Ik ben die nog altijd dankbaar. Ik ga daar nu nog altijd. (R1)*

*(Enkele maanden geleden? Kwam er iemand langs bij jou of was je ziek en ben je naar de dokter gegaan?) Nen, het zijn zij die de vereniging L'entrée libre hebben opgericht. (L'entrée libre, daar was ik deze voormiddag.) Op een dag kwamen ze op straat en vroegen me wat ik daar deed. Ik wou eerst zeggen: Jullie zijn net als al die anderen ... alleen maar blablabla ... ga weg, het interesseert me niet. Daarna zag ik dat die mensen echt iets wilden doen voor ons en ik wou het dan toch proberen. (R34)*

#### 4.4.6 Naar het OCMW

*"Als je dat wilt, dan mag je je laten vergezellen door een persoon die je zelf kiest." (Uit: Gids voor de gebruikers van het OCMW, POD/SPP)*

*(Dus, je zei daarnet: ik zou niet alleen gegaan zijn). Neen, ik zou niet alleen gegaan zijn. (Door trots?) Ja. (R11)*

##### 4.4.6.1 Springen of klimmen

Het samenspel van de drempels van niet-opname en de beschikbare overlevingsstrategieën beïnvloedt de duur van de onderbescherming vooraleer het eerste contact met het OCMW plaatsvindt. Bij enkele respondenten heeft dit contact (nog) nooit plaatsgevonden. De overgrote meerderheid zet (uiteindelijk) wel deze stap. Hoe verloopt dit?

De val of het trapsgewijs afdalen in de onderbescherming verloopt, zoals we zagen, vaak via een neerwaarts huisvestingstraject. (Dreigende) dakloosheid is voor de meesten een scharniermoment waarop er wel iets moet gebeuren. Dit 'iets' veronderstelt het sneuvelen van de drempels van niet-opname. Volgend op de val of het trapsgewijs afdalen in de onderbescherming, noodzaakt zich hier een sprong of het trapsgewijs opklimmen naar het OCMW. Dat het sneuvelen van één drempel niet altijd volstaat en dat er dus vaak een stapsgewijze klim wordt ondernomen, heeft te maken met de inherente chronologie in de onderscheiden clusters

van drempels: pas nadat drempels uit een voorgaande cluster aan de orde zijn geweest, stellen zich de drempels uit een volgende cluster. Zo stellen we vast dat sommige respondenten stapsgewijs met veel of bijna alle drempels worden geconfronteerd, terwijl anderen met enkele of één zeer hardnekkige drempel worden geconfronteerd.

#### 4.4.6.2 *De ene drempel is de andere niet*

We spreken uitdrukkelijk over een confrontatie met de drempels van niet-opname en niet over het overwinnen ervan. Dat de drempels van niet-opname zich per definitie bij de betrokkenen situeren, wil immers niet zeggen dat het zetten van de stap naar het OCMW vanuit hun perspectief altijd kan worden beschouwd als het 'overwinnen' van deze drempels. De ene onderscheiden cluster van drempels, zo stellen we vast, is hier, op weg naar het OCMW, duidelijk de andere niet. Zo werd al duidelijk in de vorige paragraaf dat de eerste cluster, de subjectieve nood aan hulp, als het ware doorheen de verderschrijdende onderbescherming oplost. Kennisdrempels daarentegen moeten worden opgeheven door anderen, terwijl verzet door de betrokkenen zelf moet worden gebroken. De (sociaal-)psychologische drempels, tenslotte, sneuvelen meestal niet echt. Ze worden, onder druk van de omstandigheden en meestal met hulp, maar net genoeg opzij geschoven.

Wat de kennisdrempels betreft, merken we op dat het in de eerste plaats de drempel van basiskennis is die moet worden opgeheven. Eerder stelden we al vast dat de drempel van kennis van de eigen rechten wel een voldoende, maar geen noodzakelijke drempel van niet-opname is. Sommige respondenten zetten mét twijfel over de eigen rechten – uiteindelijk – alsnog de stap naar het OCMW. Wanneer de drempel van maatschappelijke basiskennis zich stelt, is hulp onder de vorm van informatie over het bestaan van het OCMW geen voldoende hulp om de drempel op te heffen. Niet alleen in woorden, maar ook in daden (mobiliteit, tolken, ...) moet deze drempel worden opgeheven. We merken hier nog bij op dat noch kennis van de eigen rechten, noch maatschappelijke basiskennis drempels zijn die, zoals zou kunnen worden verwacht, verdwijnen doorheen de hulpverlening van het OCMW. Zoals doorheen de vorige paragrafen al is gebleken, geven veel respondenten er (impliciet of expliciet) blijk van dat ze ondanks hun ervaring met het OCMW nog steeds weinig weten over hun rechten ten aanzien van hulp van het OCMW en/of hun rechten in het algemeen. Vaak draagt deze onwetend bij aan gevoelens van onbegrip en onmacht.

*Ge moet terug gaan werken, oké ik wil terug gaan werken. Eerlijk waar. Als ze tegen mij zeggen ge moet morgen gaan werken oké, ik ga morgen gaan werken. Waar moet ik dan gaan werken? Ik ging werken en dat ging allemaal goed, maar waarom zetten ze dan mijn uitkering stop? Waarom doen ze dat dan? Dat ze dat zomaar kunnen stopzetten ... (En, en van hieruit kunnen ze niet duidelijker maken waarom dat dat is? Of ...) Ik zeg het, ze maken mij niks duidelijk! (R1)*

Dat de drempels van verzet een kwestie zijn waarbij de betrokkenen de eigen vrije wil, de eigen vrije keuze benadrukken, wordt ook duidelijk bij de opheffing ervan die soms uiteindelijk toch plaatsvindt.

*Ik heb daar heel lang over nagedacht vooraleer ik naar het OCMW ben gestapt. Ik heb gezegd op een bepaald moment ... Er zijn twee redenen. Eén, ik blijf hier maar leven op de kosten van iemand anders, kost en inwoon. Die mensen hebben mij nog niet buiten gegooid want wij zijn nog altijd even goede vrienden. Maar ik heb gezegd dat het niet kan blijven duren. Dat kan gewoon niet. Ik moet zelf iets doen, dat is al één. Het tweede, ook mijn leeftijd dus ik ben bij hun [OCMW] twee jaar ofzo. Dus ik ben nu 64. Dus toen was ik 61 en dan heb ik gezegd van dat er vanalles kan gebeuren en dat was precies van ergens ... Met voorbedachte rade, dat mag ik niet zeggen, wel een voorgevoel, dat er iets ging gebeuren. Dat is dan ook gebeurt. (...). Ik kreeg een maagbloeding, ik kreeg een darmbloeding. Ik wist niet van waar dat dat was. Alle geluk dat ik die stap heb gezet bij hun en dat ze mij financieel beginnen te helpen zijn. Allez, de tweede reden is voor medische redenen en ze hebben mij goed opgevangen. Ik gooi geen bloemen en ik ben gelukkig dat ik toen die stap gezet heb. Ik had een ergens een voorgevoel. (Ben je daar op je eentje zelf op afgestapt?) Ja, op mijn eentje. (R18)*

Tenslotte zouden ook de vaak vastgestelde (sociaal-)psychologische drempels moeten sneuvelen. We stellen echter vast dat dit meestal niet het geval is. De stap naar het OCMW wordt uiteindelijk niet na, maar mét deze drempels gezet. De psychische, fysieke, materiële en/of sociaal onhoudbare omstandigheden dwingen de betrokkenen er als het ware toe om zich ondanks deze drempels naar het OCMW te begeven. Ze moeten wel.

*(Durfde je er echt niet heen gaan?) Neen, ik heb het nooit gedurfd. Maar daar had ik de grens bereikt van ... ik was echt ... om daar heen te gaan dat was echt ... dat ging echt niet en ik moest slapen, ik had een bed nodig ... (R23)*

*Maar daarna ben ik toch gegaan eh. (Ja?) Ik moest wel, ik had geen ... Waar gaat ge, waar gaat ge anders een inkomen halen? (...) Als ge erg in de problemen zit he, dan moet ge u van niks niet meer aantrekken he. Na een maandje of twee dan gaat ge toch. Zo was 't gegaan he. Dat is bij iedereen zo he, denk ik toch. (R25)*

*Ik kon niet meer leven zoals in het verleden, dagen zonder eten, ik kon het niet meer aan. (R34)*

*(En ben je daar op je eentje alleen naartoe gegaan?) Ja, ik was radeloos, ik was wanhopig. (R21)*

*(Wie heeft er op een bepaald moment voor gezorgd dat je toch naar het OCMW ging?) Voelde je je echt verplicht ... gedwongen?) Gedwongen, ik wou mezelf een nieuw leven opbouwen. Ik wilde niet meer weten van die problemen van vroeger, ik wou dat niet meer meemaken. (R26)*

*We zijn daar geweest. We hadden een afspraak de week nadien want we hadden daar geen keuze. We hadden niets meer, geen geld, niets, niets, we konden zelfs de bus niet meer nemen. We hadden alleen net genoeg om te eten, dat was alles. M'n man zei: luister, zo kan het niet verder. Dus zijn we gaan aankloppen bij het OCMW en daar kregen we een afspraak voor de week nadien. (R8)*

*Ik had er meer dan genoeg van om met m'n vriendin een armoedig bestaan te leiden. Een OCMW-uitkering krijgen is eigenlijk een beetje hetzelfde dan bij zijn ouders om geld bedelen ... dat is toch een beetje afschuwelijk en omdat altijd maar opnieuw te moeten doen, dat wordt ondraaglijk. (R16)*

Psychisch onwelzijn, maar ook diepgewortelde gevoelens van trots en schaamte maken hierbij dat een duw in rug (soms zelf letterlijk) nodig is.

*Ik voelde me ook gedwongen, door wat ze zeiden: luister, je kan zo niet verder. Ik was in feite verplicht om ... Er moest iets gebeuren. Ik kon niet m'n hele leven in die auto daar blijven, dat was onmogelijk (...). Ik ben bij het OCMW terechtgekomen. Ik durfde niet binnengaan. Mijn tante dwong me om binnen te gaan, ik was beschaamd ... ik blijf vinden dat je je rot schaamt om daar binnen te gaan. (R26)*

*(En hoe heb je dan toch de stap gezet naar het OCMW, hoe ben je daar dan toch mee in contact gekomen?) Een vriendin van mijn zus werkt bij het OCMW. Niet daar waar ik ga, maar ergens anders, ik weet niet wat ze doet. Maar ze heeft me wel contact bezorgd met iemand van het OCMW hier. (Als jij het verteld had tegen je zus in december, heeft zij dan die persoon aangesproken en die heeft u dan doorverwezen naar iemand van het OCMW hier?) Ja, die mevrouw heeft zelf gebeld om een afspraak te maken. (Die heeft voor u een afspraak gemaakt?) Ja. (En ben je daar dan alleen naartoe geweest?) Nee, samen met mijn zus. (Vond je dat belangrijk dat er iemand meeging?) Toch wel eigenlijk, ja. (En is dat een kwestie van ...?) Ja, ik vond wel ... de drempelorees ... dat wel ja. Het ging gemakkelijker eigenlijk. Ze is zelf nogal iemand die snel het woord neemt, ik ben niet iemand die veel uitlegt en zo. (R35)*

#### 4.4.6.3 De nood aan laagdrempelige, vertrouwelijke, aanklappende hulp

We stellen opvallend vaak vast dat het vrouwelijke netwerkleiden zijn die de respondenten vergezellen naar het OCMW. Deze vaststelling ligt in de lijn van andere onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat geslacht het enige persoonsgebonden kenmerk is dat direct gerelateerd is aan hulp in die zin dat vrouwen meer ondersteunende, emotionele hulp bieden.<sup>43</sup> Het gaat bij onze respondenten dan om zussen, dochters, moeders, tantes, schoonzussen en vriendinnen. Maar ook vrienden, kennissen, medewerkers van laagdrempelige organisaties en in een enkel geval een politieagent helpen de betrokkenen soms intensief om hun drempels op te heffen en/of voldoende opzij te schuiven.

<sup>43</sup> Wellman B. & Wortley S. (1990), o.c.: p. 576-577.

*Ge moet ook een beetje durven en er zijn veel mensen in deze wereld die dat niet durven, van hun schoenen aan te doen en dan binnen te stappen in den OCMW. Er zijn er altijd bij die het niet durven of die het niet kunnen uitleggen. Ik weet niet hoe dat het komt maar wij hebben wel veel geleerd. Wij hebben daar veel geleerd met [vereniging waar armen het woord nemen]. Dat is wel. (R15)*

Zoals ook al bleek uit het verhaal van respondent R3, mag het belang van deze laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklappende hulp in het zetten van de stap naar het OCMW niet worden onderschat. Alleen met kennis en zelfs met een uitnodiging van het OCMW, zouden velen de stap niet zetten.

*Hier heb ik een vriend die werkt. Hij was met vakantie, hij woont in Andenne. Hij kwam tot hier en hij zag me niet meer. Ik reed niet meer met de wagen, ik wou niemand meer zien. Hij kwam bij me en zei: kom, neem je wagen, ik ga met je mee naar het OCMW. (Wanneer was dat?) Toen ik de brief kreeg, vijftien dagen later. (Omdat je niet alleen zou gegaan zijn?) Nee. (Dat interesseert me wat je nu zegt.) Neen, ik zou niet alleen gegaan zijn. Ik had een vriend nodig die met me mee ging. (Dus in september krijg je een oproepingsbrief waar je niet onmiddellijk op reageert?) Nee. (Dus het is een vriend die?) Die me over de streep heeft getrokken. Hij nam alle papieren en ging mee naar het OCMW. Ze gaven me een papier waar ik het bedrag moest invullen dat ik aan de schuldeisers moest terugbetalen en hij bracht de papieren in orde. Hij praatte ook met de vrouw van het OCMW die zich daar mee bezighoudt, hij gaf tekst en uitleg. (R11)*

*Het is een kwestie van vertrouwen. Je moet in de wereld zitten en ze moeten je vertrouwen. Dan kan je op een of andere manier, niet optreden, maar een richting aanduiden. Maar ze moeten weer vertrouwen en daar kom je niet met een grote administratie. Hoeveel brieven dat ik hier al in de gehele omgeving gevonden heb in de goot ... (...) Als je brieven begint te sturen naar de mensen, die, dat interesseert hen niet. Tenzij je ze persoonlijk tegenkomt en aanspoort van naar daar en naar daar te gaan. (R18)*

De drempels van trots en schaamte zijn daarmee evenwel nog niet overwonnen. Net als de drempel van kennis van de eigen rechten, zijn dit voor veel respondenten drempels die ook na de stap (of vaak: stappen) naar het OCMW blijven voortbestaan.

*(En je zei dat je wist dat het OCMW bestond, maar om dan zelf die stap te zetten ...) Dat was niet leuk. Ik heb er nooit bij stil gestaan dat ik zelf die stap zou moeten zetten, maar ze hebben me dan gezegd dat ik toch van iets moet leven. Ze hebben het mij gezegd, maar ik heb gewacht ... (En wat vond je daar dan zelf het moeilijkst aan, om de stap naar het OCMW te zetten?) De stap zelf is het moeilijkst. En als mensen vragen van wat ik leef, moet ik zeggen van het OCMW en ik doe dat niet graag. (R12)*

#### 4.4.7 Drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers

*3<sup>de</sup> voorwaarde: werkelijke verblijfplaats.<sup>44</sup> Je verblijft gewoonlijk en bestendig in België op legale wijze. Het OCMW kan niet eisen dat je een huurcontract, een woonst of een inschrijving in het bevolkingsregister hebt. (Uit: Gids voor de gebruikers van het OCMW, POD Maatschappelijke Integratie/SPP Intégration sociale)*

*(Je zegt dat je veel steun gekregen hebt. Kende je het OCMW op dat moment?) Ik kan het niet echt uitleggen maar ik ben beschaamd om hulp te vragen. De keren dat ik het toch deed, ging ik heel discreet. Ik was ook snel ontmoedigd want ik had geen adres meer. Ik moest dus absoluut een adres vinden. Het OCMW aanvaardde het referentieadres niet, ik weet niet meer waarom. Bij hen had ik dus geen recht op dat referentieadres. (R23)*

Al onze respondenten zijn gedurende kortere of langere tijd (minimum 1 maand) financieel onderbeschermd geweest, zijn dat nog steeds of zijn dat na een korte periode van bescherming (niet meer dan enkele maanden) terug. Dat heeft niet enkel te maken met de al genoemde drempels van niet-opname.

Sommige respondenten zetten al vrij snel de stap naar het OCMW, anderen springen of klimmen er, zoals we hebben gezien, pas na relatief lange tijd en meestal met ondersteunende hulp naartoe. Bij het OCMW kunnen zich evenwel opnieuw drempels stellen of ontwikkelen. Het gaat dan om:

- (boven)wettelijke drempels die een niet-toekennen van het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau bepalen (drempels van niet-toekenning), en/of
- (onwettige) (be)handelingswijzen die de respondenten doen afzien van een hulpvraag aan het OCMW (vraagverschrikkers).

Ook deze drempels en vraagverschrikkers kunnen zowel voor het beleid als voor de hulpverlening aanknopingspunten zijn voor het aanpakken van de problematiek van onderbescherming.

##### 4.4.7.1 Drempels van niet-toekenning

Twee eerste drempels van niet-toekenning, die door onze respondenten het vaakst (samen) worden aangehaald, zijn het niet-beschikken over een domicilie en over een paspoort.

---

<sup>44</sup> Onder de hoofding: Wanneer heb ik recht op maatschappelijke integratie, ofwel via een leefloon, ofwel via een tewerkstelling?

*Toen ben ik hier geweest en heb ik een uitkering aangevraagd, maar omdat ik geen pas had en geen adres had en dergelijke kon ik geen uitkering krijgen. (R1)*

*(Dus eigenlijk zeiden ze tegen jou dat je een leefloon kon krijgen, maar je moest eerst een huurcontract hebben?) Ja, dat was beter voor mij. (En waren er nog andere voorwaarden buiten dat huurcontract?) Nee, niet noodzakelijk. Op het moment dat ik iets gehuurd had ben ik teruggekomen. (R12)*

*Den eerste keer dat ik geweest was om te zeggen in november dat ik mijn appartement kwijt was, dan zei hij tegen mij van ... Toen heeft hij mij niet veel gezegd. Ik heb toen gevraagd of ik dat niet op het adres van het OCMW kon zetten en dan heeft die nee gezegd. Hij wou niet. Je moet een adres vinden om een uitkering te krijgen. (...) Dan moest ik bewijzen waar ik sliep op straat ... Hij vroeg van: verblijf je op het grondgebied van Elsene? Wat is dat nu voor flauwe zever, je gaat naar daar waar volk zit. Waar ook mensen in jouw situatie zitten. Je gaat daar bij. Ik heb aan het centraal station gezeten. Ik heb hier in de 'Chez Nous' gezeten. Ik ga ik daar niet op dat een bankje blijven zitten om op het grondgebied Elsene te zijn. Dat gaat toch niet. Dat vind ik toch een beetje belachelijk dat je moet bewijzen dat je op straat leeft. (R15)*

We stellen met andere woorden vast dat de omstandigheid van een (acuut dreigende) dakloosheid, die voor velen het scharniermoment naar het stellen van een hulpvraag is, precies die omstandigheid is die bij het OCMW vaak een drempel van niet-toekenning blijkt te zijn.

Sommige respondenten geraken hierdoor ontmoedigd en staken hun hulpvraag. Anderen pogen deze drempel zelf te overwinnen. Het al of niet beroep kunnen doen op hulpverlenende relaties en/of de plaatselijke aanwezigheid van opvangtehuizen (meestal enkel in grootsteden) spelen hierbij een rol. Zwartwerk of fraude kunnen andere oplossingsstrategieën zijn.

*Ze vroegen me van alles. Waar ik woonde en zo. Ik zei dat ik buiten woonde en ze vroegen: wat zijn je plannen? Ik antwoordde dat ik een oplossing wou vinden. Ik ben hier omdat ik hulp nodig heb. In [centrumstad] hadden we niets en in de streek van [centrumstad] ook niets. Ik kon alleen maar naar Brussel gaan, naar een onthaalcentrum. Dus zei ik: ok, ik trek naar Brussel, naar het onthaalcentrum. (R23)*

*(En ging dat gemakkelijk om zo'n huurcontract vast te krijgen?) Ja, ik heb dat niet gezegd aan de verhuurder ... De waarborg, dat heeft mijn zoon voor mij voorgesloten. Want hij heeft eigenlijk die studio ontdekt. Hij heeft met de eigenaar gebeld en zo en alles gedaan. (...) Ik heb gewoon gewacht tot ik een woonplaats had. Misschien dat iemand anders op straat had moeten slapen, maar ik ben dan wat bij mijn zoon geweest. Ik ben opgevangen geweest. (R12)*

*Een studio of dergelijke om te huren, ge moet sowieso borg betalen dus, ge moet sowieso al geld geven en ik had het niet, dus kon niks huren ook natuurlijk eh. (...) Euh, na een tijdje, een vriend van mij had hier een beetje verderop een studio en ik ben daarbij gekomen, maar*

*die had een klusje voor mij, die huisbaas. Die verhuurde studio's en dergelijke en die zegt tegen mij: ik ga jou dan een contract geven, dus dat is goed gekomen. (Dan zijde zelf met da contract terug naar hier gekomen of wat heb je dan gedaan?) Ik ben zelf naar hier gekomen. Dan heeft, op een paar dagen tijd of een paar weken tijd is dat in orde gekomen. (Ja. En vanaf dan ...) Ja, juli of augustus ... (... is 't dat ge dan wel het leefloon hebt?) Ja. (R1)*

*Dan ben ik op straat gekomen maar om mijn OCMW uitkering te kunnen krijgen moest ik een adres hebben, zei die van het OCMW. Dat had ik niet. Toen heb ik een vals adres opgegeven van een persoon die ik ken maar die daar tegen was. Maar om toch een uitkering te krijgen heb ik dan dat vals adres opgegeven. (R15)*

Deze laatste strategie van een frauduleus domicilie is (uiteraard) geen duurzame oplossing. Ze opent slechts de weg naar een nieuwe drempel: schorsing omwille van fraude.

*Dan is die kerel dat naar het OCMW gaan zeggen. Zo heb ik dan een sanctie gekregen en de maand daarop kreeg ik dan niets. (R15)*

Een derde drempel van niet-toekenning die wordt aangehaald, is schorsing omwille van onvoldoende bewijs van werkwillegheid of weigering van een tewerkstelling. Voor zichzelf zien deze respondenten echter wel gegronde redenen voor hun als bewezen beschouwde 'onwerkwillegheid': ze vinden de aangeboden tewerkstelling niet geschikt en/of onwaardig en/of werden onvoldoende geïnformeerd over de vereisten of gevolgen van deze voorwaarde.

*Maar ik heb eigenlijk, leefloon heb ik gekregen. Daarna heb ik werk gekregen. Ik heb die werk geweigerd omdat dat niks voor mij was. Toen heb ik geweigerd en toen hadden ze mijn dinges stopgezet he. (Uw leefloon? Dat was werk van 't OCMW uit?) Van 't OCMW uit. Voor mij was dat zo begrijpt ge, het OCMW moet goed werk bezorgen. Niet van dat werk waar je 900 euro krijgt, 900 per maand. En ge krijgt geen vakantiegeld en ge krijgt geen eindejaarspremie. Dat is ook geen avance he. En ge hebt geen recht om te doppen. Zoals nu bij mijn werk, ik krijg vakantiegeld, ik krijg eindejaarspremie. En ik krijg mijn dopdagen. En als ik daar was begonnen dan telden die niet mee. Je moet ehm, een fatsoenlijke werkgever, en meer betalen. (En wat voor een werk was dat?) Laswerk. Lassen. (Dat is iets heel anders, heb je van opleiding lassen gedaan?) Ik heb vroeger op school lassen gevolgd. Maar ik heb ook in een fabriek ... Maar dat is niets, dat was niets voor mij, ik heb lasogen en al. Dat is het vuile werk. En normaal, als je in een fabriek gaat werken, word je goed betaald. Dan kan je 1500 euro verdienen. En daar, die geven 900 euro. Dat is 600 euro verschil é. (...) Ze helpen u wel maar ge moet naar hen luisteren he. Als ge ene keer weigert da ... Ge hebt niet het recht te weigeren. Als ge die werk, als die u niet aanstaat dan kunt ge die werk niet aanneemen he? (R25)*

*Ik denk zo'n vijf jaar geleden ben ik naar het OCMW gegaan omdat ik toen wat problemen had. Ik kreeg normaal geen OCMW omdat mijn papieren niet in orde waren. Dat ben ik dan bij de instantie beginnen aan te vechten voor toch leefloon te krijgen. Dat heeft maanden*

*geduurd voordat er echt leefloon kwam. Dan is L. [medewerker vereniging] mee geweest voor te zien wat ze allemaal te zeggen hadden over mij. Ik moest dan maar werk gaan zoeken. Omdat ik een aantal zaken in mijn verleden heb, vind ik echt moeilijk werk. Dan ben ik maar proberen door te vechten om toch die dingen te krijgen, op een gegeven moment is dat dan gelukt en ik denk dat ik dan een vier of vijf maand leefloon heb getrokken. (...) Dan ben ik terug afgeschrikt. (Wat was de reden?) De reden was dat ze vonden dat ik niet genoeg werk zocht. Ik heb hen dan ook gezegd dat ik een verleden heb en dat ik werk heb proberen te zoeken. (...) Ze hebben mij nooit niet gezegd van een bewijs binnen te gooien. En daarom ben ik geschorst geweest op het OCMW. (R10)*

#### 4.4.7.2 Vraagverschrikkers

Naast deze drie vaakst aangehaalde (boven)wettelijke drempels, maken respondenten ook nog melding van procedures en (be)handelingswijzen waardoor zij ontmoedigd geraken. Het gaat hier dan onder meer om een (soms ongewettigd) lange toekenningprocedure waardoor het realiseren van het recht op een leefloon of een bijpassing tot op dit niveau (nog langer) wordt uitgesteld.

*[tolk:] Dus ze is dan terug naar het OCMW geweest. Haar vriendin is dan mee geweest naar het OCMW en dan hebben ze via een sociaal assistent wel een inkomen gehad. Maar dat heeft een paar maanden geduurd, ze weet niet precies meer hoelang, maar ze heeft een aantal maanden niets van inkomen gekregen. (Hoe komt het dat het zolang geduurd heeft?) Ze zegt dat het lang duurde eer de procedure gestart was. Eer ze zijn komen kijken waar ze woonde en hoe het zat, pas dan heeft ze de uitkering gekregen. Dus ze heeft niet echt direct een uitleg gekregen, maar ze zijn ook niet direct komen kijken. (...) Ze zegt: Je leeft al in een moeilijke situatie ... Ze heeft jaren moeilijkheden gehad, daar was ze wat depressief van en als ze dan nog op het OCMW moeilijk doen, dan wordt je helemaal depressief. Die stap zetten, doe je pas op het einde en als ze dan nog moeilijk doen, is dat fataal. (R7)*

Hoewel hen (nog) geen hulp is ontzegd, leidt de duur van de toekenningprocedure er bij sommige respondenten toe dat ze afzien van hun hulpvraag. Het is met andere woorden voor hen een vraagverschrikker.

*Het duurt lang. Wanneer je weet dat je alleen maar dat hebt om te leven en ze zeggen je: wacht dertig dagen. Dan zeg je: neen, dat is onmogelijk ik overleef dat niet. (Toen je hoorde van de vertragingen liet je toen ook de moed zakken?) Ja. (R8)*

Ook de persoonlijke (be)handelingswijze van de betrokken sociaal assistent(e) kan, zeker gelet op de vaak wankelende psychische drempels, een sterke vraagverschrikker zijn.

*Mijn onderhoud met de assistente, die dame, dat was net een bezoek aan het postkantoor. Ze geven je een stempel, en hup ... het pakje wordt doorgestuurd. Dat was alles, zo heb ik dan geleefd (R23)*

*Op een gegeven moment kwam ze binnen. Ze kwam mij dan persoonlijk halen. Ik kreeg dan een- of tweemaal in de maand zo een bonnetje. Ik kreeg nog vijftig euro toen. Omdat ik zagegd bij mijn ouders woonde kreeg ik vijftig euro. Dus ik dacht van ik ga dat doen, dan heb ik toch iets. Ik ga dat bonnetje halen, ineens vraagt ze mij mijn bewijzen van werk. Ik vertelde haar dat ik niet wist dat ik dat moest binnenbrengen. Ineens begon die mij uit te schelden. Ze zei: 'Denkt gij nu echt dat ik uwen babysit ben?!' Ik heb toen besloten van als het hier zo zit dan ben ik weg. (R10)*

Tenslotte stellen we nog een zeer directe en extreme vraagverschrikker vast: foutieve niet-toekenning. Het gaat hier om situaties waarin de betrokkene aan alle gestelde (boven)wettelijke voorwaarden voldoet, maar door het slecht geïnformeerd zijn van de betrokken hulpverlener toch geen leefloon of bijpassing ontvangt.

*(Want je had het hoederecht over de kinderen. En in 2004 overlijdt hij?) Ik krijg verhoogde kinderbijslag, wezengeld. (Geen onderhoudsgeld meer, niets?) Neen. Dus ben ik inlichtingen gaan inwinnen. [om na te gaan of ze recht heeft op een weduwepensioen]. Het ene OCMW is toch het andere niet, ergens is men toch niet echt goed op de hoogte. Eerst zeggen ze neen [bij het OCMW waar ze inlichtingen inwint] en dan ja [het OCMW waar ze twee jaar later terecht komt]. Spijtig genoeg is de wachttijd voorbij dus kan ik geen aanvraag meer indienen om daar recht op te hebben. (Hoe komt dat? Dat wil dus zeggen dat je te lang gewacht hebt tussen het moment?) Ja, want de sociaal assistente in [het eerste OCMW] zei me dat ik er geen recht op had omdat ik gescheiden was. (Maar dat was in 2004. Je hebt onmiddellijk de aanvraag ingediend.) Ja, ik ben m'n licht gaan opsteken bij de sociaal assistente: de ene zegt wit, de andere zwart. Dus zocht ik direct een sociaal assistente op. Zij moet me toch kunnen verder helpen. Zij zegt me: neen, omdat je gescheiden bent heb je geen recht op een weduwepensioen. In het OCMW van [tweede OCMW] vertelden ze me dat ik wel degelijk recht had op een uitkering voor de jaren dat ik gehuwd was, want hij is nooit hertrouwd en woonde nooit met iemand samen. (R33)*

#### 4.4.7.3 Naar nieuwe drempels (en muren) van niet-opname

De vastgestelde drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers kunnen op hun beurt verworden tot nieuwe, op ervaring gebaseerde drempels van niet-opname. Het gaat dan om verzet omwille van een gebrek aan gepercipieerd nut of omwille van de mensonwaardige, 'vernederende' behandeling. Deze drempels krijgen soms zelfs eerder het karakter van een muur waarover de betrokkenen nooit meer terug willen.

*(En hebt ge dat [schorsing omwille van werkweigering] met hun besproken?) In 't OCMW? (Ja.) Nee, ik ben sindsdien niet meer gegaan. (...) Maar ge moet toch terug alles betalen eigenlijk, nee, of niet, dat is toch zo? (Wat moet ge?) Alles terugbetalen, niet? Wat ge van OCMW hebt gekregen? (Achteraf?) Ja. Ik denk, dat is toch zo. (Nee, niet altijd. 't Kan heel verschillend zijn van situatie tot situatie.) Afwachten he. (Ge hebt daar nu, hebt ge daar nu nog contact mee? Of nee, ge waart er niet meer langs geweest zei ge?) Sindsdien ben ik niet*

*meer langs geweest. (En zou ge daar nog ooit langs gaan?) [respondent zuigt adem in] Ik denk van niet, ik weet dat niet. Ah ik hoop dat ik geen problemen meer krijg he. Want ik denk niet dat ze u nog gaan helpen als ge ne keer werk weigert he. (Is dat zo?) Ik denk van niet. (R25)*

*Nogmaals zag ik dat het OCMW helemaal niets voor mij gedaan had, dus trok ik m'n plan, helemaal alleen. Ik snap niet wat het OCMW doet, waar het voor dient? (...) Het ging sneller voor studenten dan voor een gezin met een kind. Dat is toch ongelooflijk. Jij hebt een kind, een echtgenoot, je hebt gewerkt ... en ze laten je in de armoede zitten, en dan is er iemand die pas komt kijken, niet dat het zijn fout is, maar op twee weken heeft die alles op de rekening. Nadien moet je niet in opstand komen tegen de Staat, je moet heel kalm blijven. (R8)*

*Ik kon een aanvraag gaan indienen, maar dan niet om terug in het systeem terecht te komen, want ik vind dat het systeem niet deugt. (Stond voor jou naar het OCMW gaan gelijk met deel uitmaken van het systeem?) Een vernedering. (Een vernedering, ja, en dat was dus medeplichtigheid aan een systeem waar je niet achter kon staan?) Omdat ik op een bepaald ogenblik stappen heb gezet naar het OCMW, maar dat leverde me alleen maar ellende op. (R34)*

*Het OCMW had mij meer uitleg moeten geven. Dan was het nu misschien helemaal anders geweest. (...) Ik heb persoonlijk niets tegen die mensen maar gewoon de manier waarop ze de mensen behandelen. Ik was dan lid en kreeg steungeld. Gewoon leefloon. Ze kwamen dan uitleg vragen. Die schelde mij uit, die snauwde mij af. Ik heb dan gezegd dat het niet hoeft voor mij. Ik ben dan geschorst. Ze hebben dan wel gezegd dat ik moest langskomen als er een probleem is maar ik heb dat nooit niet gedaan. (Want in principe zou je nu leefloon van het OCMW kunnen krijgen?) Ja want mijn moeder heeft ook onder het OCMW gezeten en die haar sociaal assistent heeft gezegd dat ik leefloon kon krijgen als ik terug kwam. Ik heb dat nooit niet gedaan omdat ik zo iemand ben die reeds de slechtervoering heeft gehad dus ik heb besloten meteen werk te zoeken. (Dus door slechte ervaringen zeg je dat je niet langer de stap terugzet naar het OCMW.) Ja en ik denk dat de meeste mensen zo gaan zijn. (Als ze je vroeger anders hadden behandeld was dat misschien anders geweest?) Ja. Dan was ik er gewoon terug naartoe gegaan en gevraagd of ze mij terug zouden kunnen helpen omdat ik terug in de problemen zit. (Dus je zet bewust niet de stap naar het leefloon?) Ja. Dat wil ik niet. Het streep punt is nu echt dat ik vast werk vind. (...) Ik heb veel gehoord, veel gezien en veel meegemaakt. Daar leer je wel uit. Als ik nog ooit in dergelijke situatie kom stap ik zeker niet meer naar het OCMW. (Nee?) Nooit niet meer. Ik denk er niet aan. (Hoewel dat je er recht op hebt natuurlijk?) Ik denk er zelfs nog niet aan. (R10)*

De reikwijdte van deze op ervaring gebaseerde drempels reikt bovendien verder dan de betrokkenen zelf. Zo stellen we in het voorgaande en ook hier weer vast dat de ervaringen met kameraden/logenoten wordt gedeeld waardoor de drempel van gepercipieerd nut ook onrechtstreeks wordt opgeworpen.

*(Hoor je ook nog van anderen dat dat meer gebeurt?) Ja. Dat is echt zo. Een kameraad zegt ook dat het het best is om het OCMW achter je te laten omdat ze je op die manier behandelen. (R10)*

#### 4.4.8 De toegekende hulp

*Je legt je situatie uit aan de maatschappelijk werker van het OCMW, die uiteraard gebonden is door het beroepsgeheim. De maatschappelijk werker zal je inlichtingen geven over al je rechten en plichten. (Uit: Gids voor de gebruikers van het OCMW, POD Maatschappelijke Integratie/SPP Intégration sociale)*

*[tolk:] Ze moest er dus altijd zelf achter vragen. (R7)*

##### 4.4.8.1 Hulp in tijden van (t)huisloosheid

Het zoeken naar een oplossing voor nagenoeg de belangrijkste (boven)wettelijke drempel van niet-toekenning, het niet-beschikken over een domicilie, wordt onder onze respondenten vrijwel altijd aan hun initiatief en mogelijkheden overgelaten. Tot zolang ontvangen zij geen leefloon of een bijpassing tot op het niveau daarvan. Ze blijven met andere woorden onderbeschermd. Dit betekent echter niet altijd dat er geen enkele (financiële) hulp wordt geboden. Het verschil in geboden hulp is echter groot en dit zowel naar omvang, naar aard als naar duur.

Enkele respondenten staan na hun eerste contact terug op straat met niet meer dan de onverwachte en ongewenste wetenschap dat ze eerst een domicilie moeten bemachtigen. Sommige (dakloze) anderen hebben daarbij ook een doorverwijzing naar (lokale of regionale) opvangtehuizen op zak en/of een eenmalige financiële gift.

*Hebben ze mij, één keer hebben ze mij 40 euro gegeven en in tussentijd, vier, vijf maanden, heb ik niks meer gekregen. Ik heb daar nooit niks meer van gehoord ofzo. Ze gingen me proberen te helpen, maar ik heb daar nooit niks meer van gehoord. (Ge waart dakloos dan, op dat moment?) Ik was dakloos. (Jamaar, konden ze u bereiken? Wisten ze dan wel waar gij zat?) Dat wisten ze zeker! Maar ik heb daar nooit niks meer van gehoord. (R1)*

Omvangrijker en verstrekkender is het uitkeren van wat we een 'zwerfloon' kunnen noemen. Bij gebrek aan (realistisch perspectief op) domicilie wordt aan deze betrokkenen wekelijks een bedrag uitgekeerd dat in verhouding substantieel lager is dan het leefloon, maar dat als het ware moet volstaan om op straat te overleven.

*(En dan heb je enkele maanden lang geld ontvangen?) 400 euro. (volgens welk stelsel?) Het OCMW van de straat. Nuttig geld ... dat duurde een week, maar je moet jezelf geen blazen wijsmaken, want daarmee ben je niet gered. En het OCMW wist dat ik op straat stond. Maar ze hebben niet verder gezocht, ze waren tevreden dat ze me die 400 euro konden toestoppen en daarmee ... (R23)*

Dichtst bij (t)huis, tenslotte, staat de financiële hulp in afwachting of in functie van het realiseren van ((een inkomen op) het niveau van) het leefloon die sommige respondenten ter sprake brengen.

*Ik had geen werk, ik had ook geen inkomen, ik had geen pas, maar toen was ik naar 't OCMW gegaan. Ik heb eerst een aanvraag gedaan, 'k heb al dingetjes gekregen, geld maar niet 't leefloon. (...) OCMW heeft me wel geholpen met een nieuw adres zoeken, die hebben mijn huur betaald, mijn borg betaald ... (Ja ... maar die hebben eigenlijk mee gezocht naar een woning voor u?) Nee, die heb ik zelf gezocht. (Die hebde zelf gezocht. Maar ze hebben dan wel de waarborg ...) Ja, ze hebben de waarborg betaald, de eerste maand huur betaald, eigenlijk de eerste drie maanden he. (...) Die betaalde mijn huur, 200 euro, en ge krijgt er 30 euro per week, 30 euro per week. En ahzo, maar na drie maanden heb ik leefloon gekregen. (R25)*

*Ik mocht naar de hoofdzetel van het OCMW en ik mocht een voorschot gaan halen van 8 000 BEF en toen was het minimum 5 000 BEF en toch heb ik 8 000 BEF gekregen. En dan een paar dagen achteraf hebben wij een overeenkomst aangemaakt, het is te zeggen, ik heb een pro Deo aangesteld gekregen. En mijn pro De advocaat heeft dan gemaakt dat ik van mijn ex-man van zijn stempelgeld 10 000 BEF toen kreeg en de rest is mindervaliditeit van mij. (...) In feite had ik ook niet direct een invaliditeitsuitkering. Ik kwam op de bevolking op het district uit en daar hebben ze mij gezegd; waarom kan je geen tegemoetkoming hebben van gehandicapten? En dan hebben ze mij papieren meegegeven, dan ben ik naar de dokter geweest en met die papieren kreeg ik dan invaliditeit. Dat was toen 14 300 BEF en met die 10 000 BEF van mijn man, dan had ik 24 000 BEF, dus dan kwam ik er ook. (Dus dat is via het district dat jij een invaliditeits ...) Ja de bevolking. Ja, die hebben mij papieren gegeven, ik ben daarmee naar de dokter geweest en die hebben mij dan voor zoveel % mindervalide verklaard. (Maar ondertussen had je niks, geen inkomen?) Neen, dat is, ik denk drie à vier maanden heeft het OCMW mij daarmee geholpen. (R21)*

#### 4.4.8.2 Leven in tijden van het leefloon

Ook wanneer ((een inkomen op) het niveau van) het leefloon gerealiseerd wordt, blijkt dit recht lang niet altijd dezelfde financiële en materiële mogelijkheden te bieden. Het al of niet inhouden van een deel van de financiële hulp in functie van het aflossen van schulden en het al of niet toekennen van bijkomende maatschappelijke dienstverlening maken dat het vrij besteedbaar inkomen en de financiële armslag van de betrokkenen sterk kunnen verschillen.

Eerder al wezen we erop dat, in tegenstelling tot transfers in natura zoals het betalen van huur of rekeningen, inhoudingen op het leefloon omwille van het aflossen van eerder gemaakte schulden het beschikbaar (of besteedbaar) inkomen de facto onder de grens van het menswaardig minimuminkomen doen dalen. Een aantal van onze respondenten bevindt zich in deze miskende situatie van onderbescherming. Soms zijn het niet (enkel) aflossingen van gemaakte schulden, maar

(ook) voorafbetalingen van te verwachten kosten die hen in deze positie doet belanden.

*Ge krijgt 50 euro per week, en zij betalen de huur, en wat overblijft gaat naar betalingen, want ik had betalingen he. (Ja?) Ziekenhuisachterstanden, bank en zo. En zij betalen ze dan he. (R25)*

*(En ondertussen heb je wel een uitkering?) Allé ja, een uitkering. Dat gaat met een requisitorium. Eigenlijk heb ik recht op zeshonderd en zoveel euro maar omdat dat via een factuur gaat moet ik op het einde van de maand een briefje van het Leger Des Heils tonen dat ik nog steeds daar verblijf. Dan geeft hij mij een papier en daar staat op 495. Dat is vierhonderdtwintig voor het legers des heils en vijfenzeventig euro zakgeld. Wat ik redelijk weinig vind want ik vind dat ook schandalig dat ik niet mijn totale uitkering krijg en anderen wel. Dan heeft hij mij gezegd: maar ja, ge moet terug betalen want van de maand november heb je een uitkering gekregen waarop je gefraudeerd heb [omwille van het opgeven van een vals domicilie] en dat moet je dan dus terugbetalen. Daar neemt hij er dus de helft vanaf en de andere helft is dan voor mijn huurwaarborg. Die andere die daar allemaal zijn bij mij, die krijgen hun volledige uitkering. Ik vind dat ik daar ook recht op heb want ik moet het doen met vijfenzeventig euro en zij hebben meer. (Met 'zij' bedoel je andere mensen die in het legers des heils zitten?) Ja, ja, ja. Die krijgen dus de rest van hun geld. (Dus ... wat zegt ge dus? Een deel gaat er al af voor die maand fraude terug te betalen en dat ander deel ...) Dat is voor de huurwaarborg, zegt hij. (Welke borg is dat dan? Diegene die je nog moet betalen of ook een oude waarborg dan?) Neen, neen voor die dat nu gaat komen. (Ah sparen.) Ja, sparen. (En is dat met uw akkoord of is dat ...) Wat moet ik zeggen nadat ik een fraude gepleegd heb. Wat moet ik zeggen? 'Ah, neen'? Ik heb al voor de commissie moeten verschijnen. Ik ga u zeggen mijn sociaal assistent heeft mij terug opgevangen. (Hij heeft u terug een kans gegeven.) Ja. Want ik ben met hem nooit agressief geweest en hij zei tegen mij: 'Gij bent nooit agressief geweest. Ik geloof niet dat gij agressief bent.' Dus ze houden er wel rekening mee hoe dat je jezelf gedraagt uiteindelijk. Ze kijken of je een moeilijke klant bent. Voor hetzelfde geld geven ze een negatief antwoord en dan mag gij terug opnieuw beginnen. Dan mag jij terug in Brussel. Ze kunnen dan de bal terug kaatsen maar ondertussen sta je daar wel. Eigenlijk, ik mag van geluk spreken dat ik ... (Dat je jezelf gedragen hebt) Ja, met die sociaal assistent ... (Dat ge goed overeen komt?) Ja maar ik durf het hem eigenlijk niet zeggen ... (R15)*

Wat eventueel bijkomende maatschappelijke dienstverlening betreft, stellen we ten eerste vast dat een aantal respondenten hier nog nooit van gehoord heeft. Anderen hebben dit pas na een tijd en/of via anderen vernomen waarna ze zelf achter bijkomende hulp aangaan.

*(En de eerste keer dat dan uw leefloon in orde werd gebracht en dat ge dan wel die 600 euro had, kwamen daarbij dan nog andere voordelen? Bijvoorbeeld dat ge een tram, alé een buskaart kreeg of ...) Nee. Alleen mijn leefloon. (Nog andere hulp erbij?) Nee, alleen mijn leefloon heb ik gekregen, alleen mijn leefloon kreeg ik. Ik heb geen andere dingen gekregen zo voordelen, nee. Ze hebben mij er ook nooit iets over vertelt of dergelijke. (R1)*

(En toen dat in het begin uw leefloon in orde is gekomen, kreeg de daar toen ook nog andere dingen bij van 't OCMW? 'k Denk dan aan een vervoerskaart of zo van die zaken?) Ge krijgt er 615 euro per maand. En dat was het he. (En nog andere dingen daarbij? Zo ...) Nee, dat heb ik niet gekregen. (R25)

[tolk:] Ze wist niet dat ze recht had op sociaal tarieven via het OCMW, dat hoorde ze dan via via, via mensen die daar werkten, dat ze daar recht op had. Maar ze kon geen Nederlands, dus heeft ze via een man die ook Nederlands kon uitleg gekregen over waar ze recht op had. Dan ging ze daarmee naar de sociaal assistent en die gaf dan toe dat ze daar inderdaad ook recht op had. Die sociaal assistent wist dat ze met 700 euro niet toekwam, want ze heeft twee kinderen en krijgt geen alimentatie. Dus volgens haar lag het aan die persoon die niet genoeg uitleg gaf en niet hulpzaam genoeg was. (Ik wou nog eventjes verder ingaan op die sociale tarieven, die persoon die erover vertelde, was dat een vriend?) [tolk:] Dat was een kennis. Ze werkte bij [OCMW-initiatief] in die tijd en er was een man die daar ook werkte, die ook leefloon had en zei dat ze daar ook recht op had. (En welke dingen waren dat?) [tolk:] Voor de medicatie en voor de bus, openbaar vervoer. Ze wist dat niet, met het ziekenfondstarief heb je van die nummers hé, 110 terugbetaling, dat wist ze niet, dat heeft ze dan pas kunnen veranderen naar 110 om de laagst mogelijke betaaltarieven te hebben voor medicatie en zo. Dus ze zegt dat ze zelf is gaan vragen of ze daar recht op had en ze hebben gezegd dat ze daar inderdaad recht op had en dan pas hebben ze dat geregeld. (R7)

Maar zelfs daar waar vanuit het OCMW het initiatief voor maatschappelijke dienstverlening wordt genomen, stellen we vast dat ook hier de omvang en de aard van de geboden hulp sterk kan verschillen naar omvang, aard en duur. Sommige respondenten ontvangen eenmalig één dienst terwijl andere respondenten van meerdere diensten en/of van diensten voor langere tijd kunnen, c.q. 'mogen' genieten.

(Hielpen ze je ook met andere dingen, met je verwarmingskosten bijvoorbeeld?) Ik had een papier dat ik moest invullen en naar de assistente sturen, om minder elektriciteit te betalen. (Elektriciteit. En verwarming?) Neen, van verwarming hebben ze niet gesproken. (Ze hebben niet over verwarming gesproken. En over andere zaken? Geneesmiddelen of dokterskosten?) Nee. (R11)

Dankzij het OCMW heb je wel recht op stookoliebons of steenkool. (Dat is interessant.) Je hebt recht op stookoliebons. Ik heb er al gehad toen ik met mijn vriendin ging, bons voor steenkool en voedselhulp. Elke vrijdag kregen we pakketjes. Dat ben ik je nog vergeten te vertellen. (Je moet ze gaan halen of wat?) Ja natuurlijk moet je die gaan halen. Je had pakketjes, spaghetti, rijst, poeder, koffie, suiker, vleessla, lasagne ... genoeg voor een hele week. Ja. Je moet wel naar de vervaldata kijken, je weet maar nooit. Maar als je in de shit zit - sorry voor de uitdrukking - is alles beter dan in de vuilnisbakken te zoeken. Ik heb er van gegeten. Ik eet niet zo maar alles, ik ben niet kieskeurig, maar het was lekker. (Kreeg je ook steun voor het openbaar vervoer?) Ja, dat ben ik ook nog vergeten zeggen. Ik had bijvoorbeeld recht op een busticket om elke maand van (stad) naar (stad) te gaan, ik kreeg elke maand een busticket van 1,25 euro, 1,50 euro voor twaalf ritten. (R29)

*Maar vanaf het ogenblik dat dat in orde was met die alimentatievergoeding heeft het OCMW daar niets meer ... Hetgeen die nog wel gedaan hebben voor mij, was toch, om te gaan verhuizen heeft het OCMW hun verhuizers gestuurd en een caminonet en zo, en ook, ik heb een gasconvector en zo ... en een integratiepremie heb ik gekregen. (R21)*

*(En voor u is dat van het moment dat je er naar toe stapte vlot verlopen, dat is allemaal vlot in orde gekomen?) Vanaf de eerste dag dat ik bij haar [sociaal assistente] was, heeft ze gezegd: vanaf vandaag is het in orde, en dat is dat ook gebeurt. Ze is hier een paar keer op bezoek geweest om is te komen kijken officieel of dat ik wel de waarheid vertelde. En ik vertelde de waarheid, hé. (Moest je dan terug de papieren in orde maken?) Daar heeft zij voor gezorgd. (Maar tot zolang eigenlijk, die 25 jaar aan een stuk, waren die papieren niet orde ...) Nee, ik had niks. (Geen ziekenkas, geen identiteitskaart, geen ...) Nee, en nu ook in verband met dit jaar, op het eind van oktober word ik 65, daar kan ik niet tussenuit. Ik ben verplicht om op pensioen te gaan en ik heb de aanvraag daarvoor ingediend. Ze is er nu verder mee bezig hoe het verder moet verlopen. Want ik heb dus, persoonlijk, geen enkel papier. (...). (Soms worden er ook zaken aan gekoppeld zoals een kaart voor het openbaar vervoer enzo ...?). Dat is, al de faciliteiten, dat ik nu dus weet van het OCMW, dat wist allemaal vroeger niet. Daar kan ik nu over beschikken in verband met het openbaar vervoer. Wat is er nog ... de waarborg. En nu moet ik straks nog een brief geven, de waarborg in verband met de kliniek. Maar zodanig dat ik nu, als ik nu naar het ziekenhuis moet gaan, spijtig genoeg de laatste tijd vrij veel naar mijn zin, moet ik gewoon die brief afgeven en moet ik niks betalen. (R18)*

*(En krijg je bij je leefloon nog andere voordelen, of hulp dat je krijgt?) Ja, voor de bus kon ik een pas kopen, voor de lijn. 25 euro voor een heel jaar en dan kan ik gratis rijden. Ik heb daar nu niet veel gebruik van gemaakt, maar ja ... En voor de trein krijg ik de halve prijs. En we hebben ook eens toeslag gehad voor de verwarming. Maar dat was ook per gezin, dus als je kinderen hebt krijg je meer, ik ben maar alleen. (En heb je deze dingen zelf moeten uitzoeken?) Neen, dat kwam automatisch. (Dat heb je zo in de bus thuis aangekregen?) Ja, ze hebben het op de rekening gestort. Of van de maatschappij, ik weet het niet meer, het was in het begin. (R12)*

#### 4.4.8.3 Socioprofessionele activering

Net zoals dat met de hulp tijdens een periode van (t)huisloosheid en de hulp bij het realiseren van ((een inkomen op) het niveau van) het leefloon het geval is, lopen de ervaringen en belevingen van onze respondenten op het vlak van socio-professionele activering sterk uiteen. Zo vinden sommigen dat er maar weinig aandacht aan (mogelijkheden tot) tewerkstelling wordt besteed, ervaren sommigen, dat inspanningen op dit vlak enkel gericht zijn op een zo snel mogelijke doorstroming van de cliënt naar de werkloosheidsuitkeringen, en ondervinden nog anderen dat een langdurig, flexibel traject mogelijk is.

*(Maar buiten eenmaal per maand daar naartoe gaan is er niets en dat is dan gewoon even ...) Ja [respondent doe nu een dialoog na:] Salut. Goede dag. Zit ge daar nog altijd? Ja.*

*En hebt ge werk gezocht? Ja. En kunt ge het mij bewijzen? Aub. Daag tot de volgende keer. (Meer gebeurt er niet?) Meer wordt er niet over gepraat. Allé ja. Voilà dat is het OCMW hé. (R15)*

*(En verwachten ze vanuit het OCMW dat je naar werk zoekt?) Wel ja en ik heb tegen hun gezegd dat ik zou gaan zoeken. Ze willen mij inschrijven in de werkloosheid, maar voor wat? Het is niet veel, het zou misschien nog minder zijn dat wat ik nu heb. (Je bedoelt de werkloosheidsuitkering?) Ja. (Daarvoor wil ze u inschrijven?) Ja. (En vragen ze vanuit het OCMW om opleidingen te gaan volgen? Verwachten ze dat je dat doet?) Nee, dat hebben ze mij niet gevraagd. (R12)*

*[tolk:] Ze zegt dat het instappen in het leefloon en waar je recht op hebt is moeilijk, maar daarna heeft ze drie maanden bij Ford gewerkt, ze heeft gezegd dat ze een tijdelijk contract kreeg, en gevraagd of het mogelijk was om daarna terug leefloon te krijgen als ze het contract niet verlengde. En dat was in orde, ze heeft daarna meteen haar leefloon gehad, en dan heeft ze ook geen problemen meer mee gehad. Maar het instappen ... (Voor het de eerste keer in orde geraakt?) Ja, dat is toch heel moeilijk geweest. (En ze heeft haar leefloon even onderbroken om te werken?) Ja. (Na hoeveel maanden was dat?) Twee, drie maanden, dan heeft ze een maand gewerkt bij Ford en dan weer een maand onderbroken, tijdens de zomervakantie, en dan weer twee maanden gewerkt en dan terug leefloon. Dan is ze gaan werken voor het OCMW. Als je daar een jaar werkt, dan krijg je recht op stempelgeld, via het OCMW. (R7)*

Over de aard van het aangeboden werk zijn de meningen van onze respondenten meestal negatief, en dit omwille van de jobinhoud en/of het 'minderwaardig' statuut op vlak van verloning of bijkomende rechten. Voor sommige respondenten, zagen we al, volstaat dit om hun medewerking stop te zetten. Anderen zien geen andere keuze dan het werk te aanvaarden.

*[tolk:] Ze heeft bij [OCMW-initiatief] gewerkt, een tewerkstelling bij het OCMW. En dan kon je kiezen tussen keukenhulp, of poetsen of zo. Ze heeft voor keukenhulp gekozen. Maar uiteindelijk na twee dagen brachten ze haar ergens om te gaan poetsen en dan weer ergens anders. Dus ze zetten haar overal wat in en behandelden haar niet met respect. Ze hebben zich niet aan het contract gehouden, want ze had een contract voor keukenhulp. Maar als ze dan ging klagen dat ze een contract had voor keukenhulp en ook dat werk wou doen, zeiden ze dat ze niets konden doen. Ze kreeg de indruk dat ze geen mens was, maar als slaaf werd behandeld. (...) En dan had ze geen taal om te klagen, dus ... Ze wist ook niet dat er een syndicaat of zo bestond. Maar daarna hebben ze het contract ook veranderd, dus niet meer het alternatief gegeven, maar alle mogelijke werken. Dus eerst stond er 'keukenhulp' en dan stond er 'alle mogelijke werken'. Het was een soort psychologische druk. Ze moeten hier werken, ze hebben geen andere keuze en dat gevoel van ... Je moet maar alles doen. (R7)*

#### 4.4.8.4 Over variabiliteit en instabiliteit

Op basis van het voorafgaande kunnen we stellen dat er een grote variabiliteit is in de hulp die financieel onderbeschermden van het OCMW ontvangen en dit

zowel wanneer zij niet als wanneer zij wel aan (boven)wettelijke voorwaarden voldoen, én zowel naar administratieve als naar hulpverlenende (be)handelingswijzen. De hulp van het OCMW bij het realiseren op een menswaardig inkomen, zo lijkt het, is erg arbitrair.

Deze vaststelling is niet nieuw. Elders en anders werden er al beschouwingen en onderzoek aan gewijd (zie onder meer: Luyten, 1998; Hermans, Van Hamme & Lammertyn, 1999; Hermans, 2005).<sup>45</sup> Hierin wordt de oorsprong van de grote variabiliteit bij de organieke OCMW-wet zelf gelegd. Geschreven rond de vage doelomschrijving van elke persoon in de mogelijkheid te stellen 'een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid' kan deze wet worden betiteld als:

*"... eerder een moreel programma dan een nauwkeurig reglement waarin staat wat te doen en wat te laten."* (Luyten, 1998: 151)

Het gevolg hiervan is dat OCMW's zowel op het beleidsniveau als op het niveau van de maatschappelijk werkers, de 'contactambtenaren', beschikken over:

*"... een vrij grote mate van discretionaire ruimte, over een vrij ruime marge waarbinnen zij zelf kunnen bepalen wat er moet gebeuren."* (Hermans, Van Hamme & Lammertyn, 1999: 156)

Onderzoek focust zich dan voornamelijk op het zoeken naar beschrijvende en verklarende factoren en typologieën in deze ruime handelingsmarge. Kenmerken van de werkomgeving zoals gebrek aan tijd en een te zware caseload bijvoorbeeld, blijken een rol te spelen in het afwijken van de in de wetgeving opgenomen intenties en het ontwikkelen van meer informele strategieën om het gebrek aan tijd te beheersen (Hermans, Van Hamme & Lammertyn, 1999: 158-159 en 168).

Onze vaststellingen over de variatie in socioprofessionele activering sluiten aan bij de onderzoeksresultaten die, althans voor de Vlaamse OCMW's, wijzen op een driedelige typologie van manieren waarop OCMW's sinds de jaren negentig omspringen met hun nieuwe activeringstaak (Hermans, 2005). Deze typologie maakt een onderscheid tussen OCMW's die zich kenmerken door:

---

<sup>45</sup> Luyten D. (1998), 'Pleidooi voor een proactief OCMW-beleid', in: D. Luyten (red.), *Het OCMW gaat voor wat het is. Essentie, plaats en rol*. Brussel, VVOS/VVSG, p. 145-162.  
 Hermans K., Van Hamme E. & Lammertyn F. (1999), 'Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing', *Tijdschrift voor Sociologie*, Vol. 20, nr. 2, p. 149-173.  
 Hermans K. (2005), *De actieve welvaartsstaat in werking: een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkloer van de Vlaamse OCMW's* (doctoraal proefschrift nr. 82), Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, K.U.Leuven, Leuven.  
 (Een samenvatting van dit doctoraat is te vinden via:  
<https://repository.libis.kuleuven.be/dspace/handle/1979/29>).

- ‘inertie’ (de activeringstaak wordt (nog steeds) overschaduwt door andere taken);
- ‘discipline’ (de uitstroom uit het bestaansminimum primeert);
- ‘integratie’ (de nadruk ligt op geïndividualiseerde trajectbegeleiding).

Voor de praktijk blijft het moreel programma van de organieke OCMW-wet ondertussen een tweesnijdend zwaard (Luyten, 1998: 151). Tegenover de voordelen die het kan bieden om een complexe werkelijkheid te vatten en in te spelen op nieuwe uitdagingen, blijven de nadelen bestaan van een gebrek aan uniformiteit tussen de centra en een vage rechtszekerheid van de burger.

Op basis van onze vaststellingen over de wel erg grote variabiliteit in hulp bij het realiseren van een menswaardig inkomen, stelt zich tussen deze voor- en nadelen in misschien vooral de vraag hoe ruim de ruime handelingsmarge ten aanzien hiervan mag zijn.

Nog meer stof tot discussie wordt allicht geboden wanneer hier ook nog een laatste vaststelling mee in overweging wordt genomen. Ze vertrekt vanuit de al bij de aanvang gemaakte vaststellingen dat het leefloon op zich en zeker het leefloon dat door inhoudingen de facto beneden het menswaardig minimuminkomen ligt, de betrokkenen niet in staat stelt zelfstandig, dit is met een eigen thuis, te leven. Bij gebrek aan bijkomende hulp, stellen we vast, slagen deze respondenten er niet in om de kosten voor minimaal fatsoenlijke huisvesting te betalen. Telkens opnieuw belanden zij hierdoor in een situatie van (t)huisloosheid en dus in een situatie zonder domicilie en dus in een financiële situatie onder het leefloon. Het gepercipieerd nut van het leefloon wordt door deze instabiliteit zwaar op de proef gesteld en dreigt voorgoed een muur tussen het OCMW en de betrokken burger op te trekken.

*Ik weet niet wat het is. Ik kom altijd terug in de problemen. Euhm, als ze mij moesten zeggen van ge hebt hier geen rechten, of ge hebt hier echt niks niet meer, dan blijf ik hier niet, maarja, ge moet, ik wil, ik heb drie kinderen en ik wil terug eruit komen, ik wil terug op een normale manier ... Want nu gaat dat niet, op die kleine studio. Ik wil niet, dus ik wil niet terug op straat gaan leven, dat kan ik niet meer dat zou ik niet meer willen, maar ... ze dwingen u bijna. Ze dwingen een mens daartoe. Da is hier weer precies hetzelfde, zeg ik, ik zit nu terug volle bak in de problemen Ik wil er vanaf. Als het nu niet terug in orde komt, ga 'k terug zwerven ... ja, stelen. (...) Ja, 't Zal ook wel wat aan mij liggen ... Maar als ik nu moet gaan zwerven, die kou, dat gaat niet. Ik heb gezegd: als ik nu in de problemen zit, gaan er ongelukken gebeuren, en ik meen dat serieus, ik wil dat [dakloosheid] geen drie keren meemaken. (R1)*

#### 4.5 Oplossingen

*Ik wil alleen maar zeggen dat mensen moeten weten dat ze rechten hebben. Het is niet omdat*

*je een deur dicht doet dat ... (Hoe kunnen mensen beter over die rechten geïnformeerd worden denk je?) Ik weet het niet. Wanneer ik een oplossing had zou ik misschien op m'n eentje ... Tja, dat is duidelijk want ... Ik praat daar veel over met mensen en ik help. Vaak zeg ik: wil je dat ik meega, dan ga ik mee, ik ga het voor je opnemen. (R33)*

Tijdens de diepte-interviews vroegen we de respondenten om op basis van hun eigen ervaringen en beleving oplossingen voor de problematiek van onderbescherming te suggereren. Enkele respondenten weten zich niet goed raad met deze vraag.

*(Nu, om naar een oplossing te zoeken om dit te voorkomen, dat er mensen in een situatie terechtkomen dat ze er recht op hebben, maar het niet krijgen ... Denk je dat er nog mensen zijn in zo'n situatie? Ken je nog mensen of denk je dat er nog wel mensen zijn die zoiets zouden kunnen voorhebben?) Ja, misschien. Ik ken wel veel mensen, maar die spreken daar niet over. Dat zijn privé zaken. (...) (Heb je ideeën hoe je zou kunnen voorkomen dat iemand in de situatie terecht komt die jij hebt meegemaakt?) Neen, tja, hoe kom je in een situatie? (R12)*

*Ik ben geen politicus, ik weet niet wat ik moet zeggen. (R5)*

De meeste respondenten echter, waarderen dit appel op hun ervaringskennis met gedreven en vaak weloverwogen voorstellen. Deze hebben betrekking op meerdere aspecten van het proces van onderbescherming en/of hun onderlinge samenhang. Voor het bespreken van deze voorstellen volgen we in grote lijnen de opeenvolgende fasen die we in het proces van onderbescherming onderscheiden.

#### 4.5.1 Opsporen, benaderen en toeleiden

Bij een aantal scharnierpunten naar de onderbescherming zijn duidelijk aanwijsbare organisaties of actoren betrokken. Ze bevinden zich aan de uitvoerende of de ontvangende kant van het scharnier, bemiddelen bij de scharnierbeweging of bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces. Respondenten geven aan dat deze organisaties en actoren door opsporing en doorverwijzing een beschermende rol kunnen of zelfs moeten opnemen.

*Dat is eigenlijk een stuk verantwoordelijkheid van de vakbond, maar die doen dat niet, vind ik. Dat is eigenlijk werk voor de vakbond eigenlijk hé, zij zouden dat moeten doen normaal. (Dat als zij weten dat er mensen geschorst zijn, dat zij dat doorgeven?) Ah ja ... Dat doen ze niet hé, dat doen ze niet. De ziekenkas ook niet hé, die bemoeien zich daar niet mee. Die zeggen wel van hoe het in elkaar zit, maar dat is het. (R35)*

Andere gesuggereerde oplossingen verwijzen naar mogelijkheden van 'outreaching' werken en dit rechtstreeks door het OCMW zelf of via intermediairen die een brugfunctie kunnen vervullen. Het gaat hier om permanent voeling en contact houden met de leefwereld van (potentiële) cliënten.

*Ja, ze zouden eens een dag dakloos moeten zijn, dan zien ze om wie het gaat. (...) En verder ook aanspreekpunten zoals [laagdrempelige wijkorganisatie]. (R1)*

*Daarvoor moet je een stuk deel uitmaken van dat leven. (...) Voor mij is één zaak op dat vlak goed en van heel groot belang en dat is kleinschaligheid. In een groot geheel heeft niemand vertrouwen. (...) De persoonlijke contactname met de mensen is het belangrijkste wat dat er is. De dienstverlening die er bestaat met de mensen, het persoonlijke is het belangrijkste. Dan kunnen sommige van die gasten wel foert zeggen, maar toch blijven volhouden. Ze moeten uwe kop blijven zien! Niet één, twee of drie keer. Neen constant. Continu! Ge zet u voor die mensen. (...) Maar je kunt de mensen ook niet bij de hand houden. Je kunt de mensen een richting aangeven, wat nu ook gebeurt, je kan het opvolgen, wat nu ook gebeurt. Maar het zijn uiteindelijk wel de mensen zelf die beslissen. De mens is nog altijd vrij. (R18)*

Dat respondenten hierbij benadrukken dat het moet gaan om laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklappende hulp van vooral informatieve, praktische en emotioneel ondersteunende aard, speelt in op de onderkende drempels van niet-opname. Deze drempels worden ook mee in overweging genomen wanneer expliciet wordt gevraagd naar een standpunt ten aanzien van positieve bestandskoppeling. Op één respondent na, formuleert niemand een bezwaar tegen deze oplossing en bij twijfel weegt de ongewenste inmenging in de privacy niet volledig op tegen het verminderen van de kennisdrempels en de sociaal-psychologische drempels van trots en schaamte.

*Ja en neen. Ja omdat mensen zoals u zegt niet naar hulporganisaties willen gaan voor hulp en neen want dit gebeurt dan in hun privé-leven. Er is voor en tegen, het hangt er van af. Er zijn mensen zoals ik die niet te fier zijn want dat is niet het woord, ze willen niets te maken hebben met het OCMW of met andere hulporganisaties. Ik discussieer daar niet over. Maar aan de andere kant, wanneer ze het doen, voelen mensen zich misschien meer op hun gemak, ze zullen zeggen: zij kwamen naar mij, ik ben niet naar hen gegaan. Misschien verdwijnt dan het idee "ik heb hen nodig". Want ik denk dat er niet veel mensen zijn die ... Het probleem in België is dat wij onze rechten niet echt goed kennen. (R8)*

Ook voor zichzelf zien respondenten een drempelverlagende, toeleidende taak weggelegd. Zo vinden velen het belangrijk om hun ervaringskennis, hun expertise in woord én in daad te delen. In feite gebeurt dit al vaak op een informele manier.

*Moest ik nu iemand kennen die in hetzelfde schuitje zat dan ik, dan zou ik zeggen: luister, je gaat met mij mee, ik blijf bij je, je gaat je zaak uitleggen. (R26)*

*(Beeld je even in dat je zelf een oplossing zou vinden, wat zou jij doen om deze situatie te voorkomen?) Mijn zaak uitleggen. (Aan wie?) Aan hulpbehoevende mensen. (En wat zou je*

*hen zeggen?) Dat ze niet bang moeten zijn, je moet naar de mensen gaan die je moet zien, en als dat niet gaat moet je naar het OCMW gaan. Ik wil best met hen meegaan. (R11)*

#### 4.5.2 Informeren en communiceren

Over het algemeen vinden respondenten dat er onvoldoende (toegankelijke) informatie is over het OCMW en de hulp die daar kan worden geboden. Vooral jongeren moeten meer en beter worden geïnformeerd en dit over het OCMW op zich, maar preventief ook over het ruimere geheel van rechten en plichten.

*Ten eerste, en dat is geen verwijt, zouden het daar in het OCMW meer over moeten hebben. Langs de media communiceren want soms heb ik via het OCMW dingen vernomen die ik echt niet wist. Door in het OCMW te zijn heb ik affiches gezien, in de gebouwen zelf zijn er genoeg ... Maar daarbuiten gaan ze natuurlijk niet beginnen aankondigen, als je in de shit zit, ga dan naar het OCMW, dat begrijp ik, maar men moet meer de jongeren informeren, want er zijn veel jongeren, niet dat ze dom zijn, maar ze hebben geen flauw idee van wat een OCMW is en dat je daar moet zijn wanneer je een probleem hebt. (R26)*

*Geef daar op school les over, dat die mensen zoals ik hier niet zo kunnen staan, want ik wist van niets. Ze weten wel ergens iets van het OCMW af, maar ze weten niet juist wat die mensen allemaal juist kunnen doen, snap je? En dat is heel belangrijk. (...) Want iedereen maakt het mee hoor, daar ben ik zeker van. Iedereen vindt wel dé job van zijn leven, twee jaar later is het van: fuck maat, wat is dat hier wat een job dat ik heb, iedereen gaat het meemaken ze. En dan als ze dan een keer een maand of twee, drie thuiszitten, dat ze beginnen merken dat er vanalles begint te gebeuren. Zolang dat alles goed gaat, heb je dat allemaal niet nodig. Zolang als jij naar je werk gaat, en je werk valt iets of wat mee en je hebt daar niet te veel miserie, al die mensen hebben u daar graag, jij hebt geen problemen met de mensen daar ... pas op, dat zijn veel voorwaarden waar je aan moet voldoen om eigenlijk te zeggen, van nu heb ik een goed job. Als dat allemaal goed gaat, dan heb je geen problemen uiteindelijk, dan heb je dit nooit van je leven nodig. Maar de kans dat je dat nodig hebt is groter dan dat je zelf denkt. (R3)*

Naar anderstalige nieuwkomers toe worden eveneens oplossingen in die richting gesuggereerd.

*[tolk:] Ze zegt dat ze niet weet hoe je ze kunt opsporen, maar de mensen komen toch een vergunning halen bij de gemeente of zo. Dat ze daar een brochure zouden krijgen bij het OCMW dat ze recht zouden hebben op een leefloon. Dan kunnen de mensen ook wel als ze in nood zijn het OCMW contacteren. Dat kan een hulp zijn. Dat ze een hele duidelijke brochure uitgeven over rechten, in hun eigen taal. Misschien is ook een tolk bij het OCMW, zeker in zo'n gebieden, dat er een tolk aanwezig is. (...) Ze zegt dat ze heel veel moeilijkheden heeft doorgemaakt hier, dat het ook niet evident is om een tolk te vinden hier, ieder heeft zijn eigen leven en zijn eigen verleden. Ze heeft hier geen familie of niks, dus het is wel heel moeilijk om iemand te vinden. Zij stelt voor dat als er nieuwkomers zijn hier in België, dat die niet alleen op financieel vlak, maar ook op andere vlakken, welke rechten ze hebben en*

*waar ze terecht kunnen, dat deze mensen toch ergens terecht kunnen. Zoiets zou er toch verplicht moeten zijn. Dat deze mensen verplicht worden om een cursus te volgen wat je wat kunt en moet doen. (R7)*

De communicatie die wordt gevoerd moet volgens de respondenten evenwel méér zijn dan een rechtenbenadering. Ze moet twee doelen dienen: informeren over rechten, maar ook de beeldvorming over het OCMW en de OCMW-cliënten bijsturen.

*Voor mij was het OCMW een taboe. Dat was voor mensen die voor niets deugen Maar al bij al zijn het toch niet alleen de armen die naar het OCMW trekken. Dat is één zaak. Ten tweede ... ik denk echt dat ze ... Er is niet veel over bekend, er is te weinig informatie. (R26)*

*En ik denk als ik rond hoor, dat dat bij veel mensen ook wel een beetje schuilgaat, denk ik hoor. Als je hier bijvoorbeeld op straat zegt dat je naar het OCMW gaat, hoe bekijkt men u dan? Wordt men dan bekeken als een profiteur, of als een marginale ...? Je hebt altijd dadelijk, als je OCMW aanhaalt, is er altijd wel iets wat er rond komt kijken, en dat is hetgeen wat ik denk dat toch niet echt normaal is, of wat toch niet echt logisch is. (R3)*

We merken hier nog bij op dat deze tweeledige communicatie zich niet enkel tot (potentiële) onderbeschermden dient te richten, maar ook tot allerhande (potentieel) doorverwijzende organisaties en actoren. Zo stellen we op basis van onze contacten met laagdrempelige organisaties als doorverwijzer van respondenten vast dat ook deze organisaties niet altijd volledig (correct) geïnformeerd zijn over de mogelijke hulp van een OCMW en/of de drempels van trots en schaamte niet altijd voldoende onderkennen of hier misschien soms net teveel rekening mee houden.

#### 4.5.3 Verbeterd onthalen

Veel van de gesuggereerde voorstellen houden impliciet rekening met de drempels van niet-opname en dan vooral met de drempels van trots en schaamte. De voorstellen die betrekking hebben op een verbeterd onthaal bij het OCMW hebben hier vaak rechtstreeks betrekking op. Zo stellen nogal wat respondenten voor om meer privacy te garanderen door af te stappen van een onthaal dat via een publieke wachtzaal verloopt.

*Als je naar daar gaat, iedereen is daar, iedereen ziet u. Dat is ook geen avans, dan schaamt je u een beetje. Dus als je ergens privé kan gaan praten of zo. Dat is altijd beter. Als je binnenkomt nemen die u wel apart, maar iedereen heeft u daar gezien als je binnengaat. Zo een beetje meer privacy ja. (R25)*

De angst door en de boosheid over deze openheid vinden soms nog een verlengde in een vraagverschrikkende (be)handelingswijze. Respondenten begrijpen dat het OCMW op haar hoede is voor fraude en 'profiteurs', maar vinden dat dit niet ten

coste mag gaan van een goede hulpverlening. Een warm, een 'sociaal' en - weerom - informatief onthaal wordt hier tegenover een koel, wantrouwend of zelf beschuldigend onthaal geplaatst.

*[tolk:] Wat ze ook wel zegt is dat ze misschien begrijpt waarom het OCMW niet zo aardig doet omdat er ook profiteurs zijn. Misschien denkt het OCMW ook van ja, het is weer zo iemand die van ons komt profiteren. En eigenlijk vindt ze dat dat niet kan en dat dat beter onderzocht moet worden dat het voor mensen die het echt nodig hebben gemakkelijker moet gaan. Dat is de negatieve kant zo. Het is wel zo, onterecht. (R7)*

*(Vergeleken met de tweede keer, vergeleken dus met de huisvesting, wat was voor jou zinvol geweest?) Ons al moed geven. Ik denk dat iemand die voor sociaal assistent studeert mensen wil helpen, die wil mensen niet in de put duwen, anders word je geen sociaal assistent. Zo denk ik er over. Da's net zoals een dokter. Een dokter verzorgt mensen, hij maakt ze niet nog zieker dan ze al zijn. Maar bij hem, bij die sociaal assistent daar, heb je problemen. Voor hem is het mijn fout, als je hem moet geloven is het mijn fout, want ik heb er niets aan gedaan. (...) Een veel warmer onthaal, geen onthaal alsof je stront bent, vergeef me de uitdrukking. Ik ben een mens, ik ben jong, ik ben 23 jaar, dat gebeurt, het leven is niet gemakkelijk, ik heb altijd geprobeerd om m'n plan te trekken, helemaal alleen, ik heb een dieptepunt gekend in m'n leven, dat overkomt iedereen wel eens. (R8)*

Het inschakelen van ervaringsdeskundigen en/of interculturele bemiddelaars wordt hier als een bijkomende oplossing gezien.

*[tolk:] En ze zegt ook dat ze goed kan praten met mensen, dus stel dat het OCMW haar of iemand anders nu opleidt, met ervaring met deze problemen, en dat ze dan bij het OCMW mensen kunnen helpen en hun ervaring kunnen delen als deskundige. (En heeft ze dat dan al eens voorgesteld?) Als ze zoiets zouden doen, zegt ze, is dat een voordeel. Want ze kent veel mensen uit de buurt en zij zou kunnen zeggen of die mensen het echt nodig hebben of dat ze ervan profiteren. Dat kan je gemakkelijker als je in de buurt zit, dan dat je op een bureau zit. (R7)*

#### 4.5.4 Domiciliemogelijkheden creëren

De problematiek van onderbescherming is sterk verweven met huisvestingsproblemen. De val of de trapsgewijze afdaling in de onderbescherming verloopt vaak via een neerwaarts huisvestingstraject. Eens bij het OCMW, ervaren respondenten dan dat een adres, een domicilie, als voorwaarde wordt gesteld voor het toegankelijk krijgen van een leefloon. Respondenten die dakloos zijn of zijn geweest voelen en weten zich dan letterlijk en figuurlijk in de kou gezet.

*Want ik vind dat er te weinig gedaan wordt. Van het OCMW vind ik dat ze u eigenlijk nog te veel alleen laten. Ze laten u nog te veel in de steek. Ge ziet uw sociaal assistente maar dat is het dan ook. Als ge dan al een appartement hebt enzo dan gaat dat nog ... maar als je niets hebt dan krijg je ook geen hulp. (R15)*

Zij vinden dat het een OCMW een actievere rol te spelen heeft op het vlak van huisvesting en vragen hier naar meer onthaal- en opvangmogelijkheden. Het gaat hier dan op zijn minst om plaatsen waar men zich fatsoenlijk kan wassen en kan eten, maar ook om een duidelijke en systematische toekenning van een referentie-adres, tijdelijke (nood)woningen en betaalbare (eventueel collectieve) huisvestingsalternatieven op langere termijn. In de grootsteden, maar zeker ook in de centrumsteden en de kleinere gemeenten wordt aan dergelijke oplossingen een schrijnend gebrek ervaren. Dit soms in tegenstrijd met wat als een zichtbare, voor de hand liggende oplossingen wordt waargenomen.

*Nu weet ik wel, sinds kort weet ik dat, of jawel, dat weet ik al sinds lange tijd, dat ze in het OCMW een soort noodwoning hebben, dat hebben ze hier [kleinere gemeente] nog. En toen heb ik, toen ben ik daar ook achter gekomen en toen heb ik dat ook aangevraagd omdat ik op straat leefde. Ik zeg: jullie hebben een noodwoning, jullie kunnen mij onderdak geven omdat jullie een noodwoning hebben. Maar daar kwam ik dus ook niet voor in aanmerking. (R1)*

*Studentenkamers, dat is alleen maar voor studenten want dat zijn heel goedkope dingens. Maar daar mag ik dan ook niet in komen want ik ben dan geen student niet meer. Dat vind ik ook belachelijk. (Er is een tekort aan kamers.) Ja aan goedkope kamers eigenlijk. Voor 225 euro wil ik wel ... maar ge moet student zijn. Er zijn studenten die en uitkering hebben en die ook op een studentenkot wonen. Die mogen dan wel en wij mogen dan niet. En in de periode van ... als ge volop in het schooljaar zit, vind ik wel dat ze dat mogen open zetten ... van awel ge moogt hier vier of vijf maand wonen. En dan iets anders zoeken. Voor een korte periode van een maand moet dat kunnen. In het volle van november eigenlijk wanneer dat het koud is en er zijn mensen die dan op straat leven en die zoeken dan iets. Ja dan moogt ge ... (R15)*

Voor sommigen zou hulp op het vlak van huisvesting (en niet het uitkeren van geld) zelfs de prioriteit van het OCMW mogen zijn.

*Het geld, ze mogen het hebben. Ik wil geen geld. (Jij wilt verzorging?) Ik wil dat ze me verzorgen, ik wil huisvesting. Ik begrijp niet hoe dat hier in elkaar zit, die appartementen die ze hebben. Het OCMW, zij zouden gebouwen moeten hebben die ze verhuren. Indien het geld niet aan de persoon moet gegeven worden, dan doen ze dat niet Ze betalen de huur direct. (R34)*

Naast rechtstreekse huisvestingshulp, vinden respondenten dat het OCMW ook het imago van haar cliënteel bij huiseigenaars zou moeten verbeteren. Deze respondenten weten uit ondervinding dat de bestaande beeldvorming het vinden van een woonst extra moeilijk voor hen maakt.

*Ik vind dat ze de huisbazen terug moeten warm maken voor die mensen eigenlijk. Dat zij het contact leggen ... een stimulans. (R15)*

Tenslotte maar niet in het minst is de problematiek van huisvesting ook nauw verbonden met het probleem van ambtelijke schrapping. Respondenten die hun

huur niet meer kunnen betalen en uit huis worden gezet of die hun adreswijziging vergeten te melden, worden ambtelijk geschrapt. Nochtans, merken ze op, hebben ze net dan hulp nodig.

*Omdat ik een schuld had, ik had niet betaald. Ik had mijn huur niet betaald. Die man heeft me uitgeschreven. (Maar, maar die eigenaar, die heeft u uitgeschreven uit dat huis. En heb je dan automatisch geen pas meer?) Ik ben naar de gemeente gekomen. Ik had 4 dagen de tijd om nieuw adres te zoeken. En ik heb dat niet kunnen doen. Als ik het niet had gevonden gingen ze me uitschrijven, op de gemeente. Zo was dat begonnen. Toen hebben ze me uitgeschreven. Toen moest ik alles opnieuw gaan doen, nieuw adres zoeken, inschrijven. Dan moet je 2 maand of 3 maand wachten. Dan krijg je antwoord van Brussel. Van de vreemdelingendienst of zo iets. Daarna pas krijgt ge het terug. Kunt ge starten. Eigenlijk die periode moeten ze u echt kunnen helpen. Als je geen pas hebt, niets. (R25)*

Respondenten vragen daarom om de ambtelijke schrapping minder strikt of met een termijn toe te passen.

#### 4.5.5 Duurzame integratiekansen bieden voor iedereen

Hierboven zagen we al dat respondenten, omwille van het belang van de huisvestingsproblematiek in het proces van onderbescherming en in het creëren van duurzame oplossingen daartegenover, vinden dat het OCMW een actievere en effectievere hulp op dit vlak moet bieden. Ook ten aanzien van de hiermee vaak samenhangende problematiek van het niet langer beschikken over de nodige papieren formuleren zij knelpunten en oplossingen.

Meerdere respondenten blijven langer in een situatie van onderbescherming door gebrek aan (de juiste) papieren. Vaak gaat het om een verloren of achterhaalde identiteitskaart door het leven op straat of het zwerven tussen meerdere domicilies waardoor steeds een ander adres moet worden geregistreerd. De kosten voor het regulariseren van deze papieren wegen voor sommigen te zwaar door en zijn er dan mee de oorzaak van dat de situatie van onderbescherming aanhoudt.

*Je moet papieren hebben, en geld voor foto's. De foto's heb ik gratis gekregen. Maar voor m'n papieren moest ik 5 euro betalen, of 10 ... ik weet het niet meer. En met dat papier moet je wachten om je identiteitskaart te gaan halen. En toen ik m'n identiteitskaart ging halen kreeg ik ze niet want ondertussen was ik geschrapt. (R2)*

*Zoals mijn identiteitskaart, die is nog altijd niet veranderd. (ja, dat is in principe de gemeente) Ja, maar geen geld, dus dat ging niet door. (R8)*

Een onafhankelijk fonds dat mensen in staat stelt om minstens één keer hun papieren te regulariseren, wordt hier als een oplossing gesuggereerd.

*Het bestaan van een fonds hier in België dat mensen zou toelaten om hun papieren terug in orde te krijgen zonder dat ze afhangen van het OCMW zou reeds een hele stap vooruit zijn. (Ja, automatisch). Automatisch, dat betekent dat het de Staat is die op dat ogenblik zou zeggen dat mensen naar het OCMW moeten gaan, mensen die reeds op straat staan en die geen middelen hebben, men kan één keer een dergelijke som toekennen om de papieren in orde te krijgen en vanaf dan kan het OCMW daarover beslissen voor zover men verder kan gaan, want men kan iemand niet dwingen om te doen wat hij niet wil doen. (R17)*

Ten aanzien van de hulp die daarna door het OCMW zelf wordt of kan worden geboden, stellen respondenten ten eerste de waargenomen variabiliteit aan de kaak. Dit, zowel met betrekking tot oneigenlijke vormen van hulp zoals het zwerfloon, als met betrekking tot automatische rechtendetectie en maatschappelijke dienstverlening. Informatie en uitvoering moeten veralgemeender en uniformer.

*Maar vooral voor mij, een zaak die moet worden herzien op het niveau van het OCMW, is dat iedereen op dezelfde golflengte moet zitten ten aanzien van het zwerfloon. Waarom? Er zijn immers sommige mensen van het OCMW die zeggen: zwerfloon, dat bestaat niet (R23).*

*[tolk:] Ze zegt dat ze vindt dat een sociaal assistent iemand die recht heeft op leefloon ook moet uitleggen wat haar andere rechten zijn, ze moeten dat automatisch doen, want dat is hun recht. Ze zegt dan ze misschien toevallig bij een verkeerde persoon terecht is gekomen, maar ze had dat toch moeten weten. (R7)*

Ten tweede zijn de respondenten het, wat het leefloon zelf betreft, zonder aarzelen eens: op zich (dit is: zonder substantiële bijkomende maatschappelijke dienstverlening en/of hulp van het meer informele netwerk) volstaat het niet om van te leven, en zet het duurzame integratie in zijn meest letterlijk verankerende vorm, met name: huisvesting, steeds opnieuw op de helling. Méér en daardoor voor een aantal betrokkenen ook een stabiel leefloon, is dus de vraag.

*Ik ben er deze morgen geweest en maandag gaan ze weer terug leefloon aanvragen. Wachten tot maandag, maandag komt dat terug goed, oké, maandag gaat da misschien goed of slecht gekeurd worden, maar dan moet ik sowieso toch een maand wachten voor ik weer een uitkering krijg. Dus, automatisch zit ik in de problemen. Als ze van de mensen hier [de OCMW-medewerkers] eens een maand hun inkomen afpakken, hoe rap zouden die ook niet in de problemen komen? (R1)*

Ten derde en tenslotte is er het activeringsluik. Respondenten zijn zich meestal goed bewust van hun plichten tegenover het OCMW en tegenover 'de maatschappij'. Ook voor henzelf is werk een belangrijk perspectief. Hulp van het OCMW is dan ook geen doel op zich, maar een tijdelijk middel in functie van dit andere perspectief en respondenten willen zich distantiëren van een mogelijke 'afhankelijkheid' van het leefloon.

*Ik wil geen dertig jaar bij het OCMW blijven, ik ben zo niet. Het is tijd om eruit te stappen, om terug te gaan, m'n man moet werk vinden, maar hij is Marokkaan dus is het niet gemakkelijk om een job te vinden. (R8)*

Respondenten die voorafgaand van de werkloosheidsuitkeringen werden geschorst, vinden dit getrapte activeringssysteem wel niet altijd 'kloppen'. Zij pleiten dan in de eerste plaats voor meer en betere tewerkstellingskansen voor werklozen, dus vóór er wordt geschorst en processen van onderbescherming op gang kunnen komen.

*(En als je nu denkt naar oplossingen? Als je nu denkt aan mensen die in dezelfde situatie zouden kunnen zitten, zie je daar bepaalde oplossingen zelf voor? Dat het niet zo zou zijn dat mensen eigenlijk in de situatie zitten dat ze er recht op hebben, maar dat ze het zelf niet vragen, of niet krijgen?) Mensen die geschorst zijn bedoel je? (Bijvoorbeeld ...) Ik vind dat eigenlijk wel onlogisch ... ik bedoel, ze schorsen u ... en dan krijg je een uitkering van het OCMW, dat is toch juist hetzelfde? (Ja ...?) Ik zie het nut daar eigenlijk niet van in, eigenlijk vind ik dat systeem niet kloppen ... het geld van het OCMW is toch ook van de staat, dat is toch juist hetzelfde als doggeld dan? (Wat zou daar dan volgens u aan moeten veranderen? Allé ja, kunnen veranderen?) Ze moeten mensen niet schorsen hé. Ze moeten anderen middelen vinden om mensen aan het werk te krijgen, maar schorsen dat helpt u toch niet verder, dat vind ik toch ... dat je die mensen nog meer in de miserie brengt, wat heb je daaraan? (R35)*

Anderen pleiten, naargelang hun uiteenlopende ervaringen met de activeringsplicht bij het OCMW, voor een actievere activering, meer afstemming met de externe omgeving en/of 'waardevoller' werk. Letterlijk heeft dit 'waardevolle' dan betrekking op de duur en/of de verloning, figuurlijk op een meer krachtgerichte aanpak op maat.

*Als ze willen dat de mensen niet profiteren van hun dingen, dan moeten zij meer middelen vrij maken voor de mensen zelf, die werk zoeken eigenlijk. (...) Zoals de schotelantenne voor de werkaanbieding. Van de VD ... de dingetjes ... dat is van het OCMW. Elk OCMW heeft een antenne. (Joboffice is dat eigenlijk?) Het is juist zoals ge het zegt, maar eigenlijk heeft het een andere benaming. Ge moet een keer per maand komen. Ja, wat is het ... Ik kom dan met een papier, maar zij zelf om te zeggen van 'ah ja wilt gij een CV maken met ons of wilt ge dat leren of dat leren of dat doen of dat doen', dat niet. In [gemeente] heb ik een opleiding gevolgd gedurende vier maandagen op een computer waarvan ik nog de helft niet meer weet omdat ik geen computer heb. Ik vind dat het OCMW eigenlijk wel meer met de mensen bezig zou kunnen zijn. Natuurlijk er zijn er wel veel maar ze zouden toch meer kunnen doen en meer kunnen doen. Meer computers ter beschikking ook ... dat ze zeggen van daar en daar is een adres, daar kunnen jullie gaan kijken van daar is internet, daar is dit, daar is schrijfpapier. Ik vind het OCMW ze zouden moeten meer ... Als ik daar de meeste bekijk die daar op het OCMW staan, dan zitten ze daar en dan zijn ze eigenlijk blij als ze een uitkering hebben. En er zijn er ook die daar zodanig aan gewend zijn van zo'n kleine uitkering te leven ... Die daar naar drie vier vijf jaar nog altijd ... maar ik vind voor de jongeren dat ze*

*toch iets actiever ... Ge hebt dat artikel zestig dat ge jaren op het OCMW moet staan ... Ik vind dat belachelijk ik vind dat ge bijna onmiddellijk de eerste stap moet kunnen zetten maar allé ja ... (Dus nu is het heel moeilijk om werk te vinden?) Natuurlijk ik ... Het meeste zeggen van stuur je CV naar dit emailadres maar ik heb zelfs nog geen CV op computer staan. Ik heb wel een emailadres maar ik heb niet mijn CV op diskette staan ofzo dat ik dat gewoon in een computer kan steken en allé hup doormailen. Dus op die manier. Ik heb nu een CV gekregen van de VDAB. Ze hebben mij een CV gemaakt dat wel maar ... (Dat is een papier, ge kunt dat niet digitaal ...) Neen, neen, neen. (...) Nu ben ik naar de VDAB geweest, dat vind ik ook dom. Daar is een beroepsproject bij de VDAB. Ik ben mij gaan inschrijven en toen ze mij vroeg wat mijn uitkering was, zei ik het OCMW. Ah, neen zegt ze dan kunnen wij u niet helpen dat is dan het OCMW dat u moet helpen. Voilà. Ik ben actief. Ik wil werken. Ik zoek werk en dan krijg je het deksel op de neus. (...) bij de VDAB ik vond dat een beetje laag. (R15)*

*Het OCMW moet goed werk bezorgen. Niet van dat werk waar je 900 euro krijgt, 900 per maand. En ge krijgt geen vakantiegeld en ge krijgt geen eindejaarspremie. Dat is ook geen avance he. En ge hebt geen recht om te doppen. Zoals nu bij mijn werk, ik krijg vakantiegeld, ik krijg eindejaarspremie. En ik krijg mijn dopdagen. En als ik daar was begonnen dan telden die niet mee. Je moet ehm, een fatsoenlijke werkgever, en meer betalen. (R25)*

*(Zijn er nog dingen? Ik denk dat we zo wel alles ter sprake hebben gebracht. Maar als ze zelf nog even nadenkt over het gesprek, is er dan iets wat ze toch nog belangrijk vindt wat niet ter sprake is gekomen? Of dingen over dit onderwerp die nog ontbreken, of niet aan bod gekomen zijn?) [tolk:] Ze vindt dat de mensen niet zo afhankelijk moeten gemaakt worden van een OCMW of een leefloon. Ze wil dat de mensen gestimuleerd worden met hun capaciteiten, hun opleiding, hun taal. (R7)*

## 5. Samenvattend besluit

*De mens, dacht ik: het enige schepsel waarvan een deel van het bestaan in het onbekende ligt, in de toekomst, als een schaduw voor hem uit. Een schepsel dat voortdurend probeert om die bewegende schaduw in te halen, om te wonen in het beeld van zijn hoop. (Uit: J. M. Coetzee, IJzeren tijd)*

### 5.1 Onderzoeksmethode en -instrumenten

In dit verkennende, kwalitatieve onderzoeksluik benaderden we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een proces van sociale uitsluiting dat zich in en door de dagelijkse leefwereld voltrekt en continueert of beëindigd. Op basis van diepte-interviews met de betrokkenen gingen we na hoe we onderbescherming vanuit hun ervaringen en betekenisverlening moeten begrijpen en welke daarin de aangrijpingspunten zijn voor een proactieve benadering door OCMW's.

Voor de selectie van respondenten werd een beroep gedaan op de medewerking van OCMW's en intermediairen. Hen werd gevraagd om personen met ervaring met onderbescherming op een zo gepast mogelijke wijze naar ons door te verwijzen of om ons toe te laten bij hen ter plaatse zelf mensen aan te spreken. We stellen hierbij vast dat het voor een vlotte toeleiding van respondenten op korte termijn aanbeveling verdient om een beroep te doen op laagdrempelige ontmoetingsinitiatieven waar potentiële respondenten ter plaatse rechtstreeks kunnen worden aangesproken. Een meer onrechtstreekse toeleiding van respondenten via doorverwijzing door intermediairen verloopt moeizamer en bovendien worden interviews die op deze wijze worden gepland vaker uitgesteld of afgelast.

De selectiemethode, noch het korte tijdsbestek van de selectiefase stonden toe dat respondenten werden geselecteerd volgens alle denkbare of door de stuurgroep gesuggereerde mogelijk relevante kenmerken. De diepte-interviews die werden gerealiseerd, vertegenwoordigen daarom niet de hele waaier aan mogelijke cases. Ze vertegenwoordigen er wel een voldoende ruim gediversifieerde selectie van om een inzichtelijke, waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan de overkoepelende onderzoeksopzet.

In totaal werden over drie grootsteden, twee centrumsteden en twee kleinere gemeenten 35 diepte-interviews afgenomen. De leeftijden van de respondenten variëren van 20 tot 64 jaar. Onder hen zijn zowel mannen als vrouwen, Belgen als vreemdelingen en leden van de verschillende (private en collectieve) huishoudentypes vertegenwoordigd. De onderzoeksresultaten wijzen verder op een grote variatie in ervaringen met onderbescherming en dit zowel voor wat betreft een aantal morfologische kenmerken (aantal periodes van onderbescherming en duur daarvan) als wat betreft de onderzochte inhoudelijke kenmerken.

Voor de bevraging van de respondenten opteerden we in functie van de onderzoeksdoelstelling voor een probleemgericht diepte-interview: niet het gehele levensverhaal, maar de ervaringen in verband met onderbescherming stonden centraal. Aansluitend bij de verkennende opzet van het onderzoek, ontwikkelden we een instrument dat een zeer open bevraging toeliet: een 'topicklok'. Rond het centrale thema van onderbescherming werden in dit instrument slechts enkele grote of 'veelomvattende' items in wijzerzin opgenomen. Dit gebeurde visueel en woordelijk zo verstaanbaar mogelijk zodat de klok zichtbaar voor de respondent kon worden neergelegd en hij of zij gedeelde controle had over de inhoud van het interview. Voor de interviewer was de topicklok ook een handig hulpmiddel om op het einde van elk interview samen met de respondent alle topics nog eens te overlopen en uitdrukkelijk te vragen of er nog iets was wat de respondent belangrijk vond om te vertellen maar dat nog niet aan bod was gekomen. We stelden vast dat dit vaak het geval was.

Hoewel deze topicklok impliciet een eenvoudige, chronologische verhaallijn suggereert, was het geenszins het opzet van het interview om deze verhaallijn op te leggen en aan te houden. Na het overlopen ervan ving het interview aan met een neutrale, open startvraag die uitnodigde tot vertellen over het centrale thema van onderbescherming vanuit de eigen beleving. Het was dan aan de respondenten om zelf hun verhaal te sturen. We stellen hierbij vast dat de feitelijk gevolgde verhaallijnen méér uitdrukken dan de bij een vraag naar instant reconstructie te verwachten discrepantie met een eenvoudig chronologische structuur: het verloop van een interview weerspiegelt op zich vaak al een aantal belangrijke facetten van de problematiek zoals die door de verteller werd en wordt ervaren.

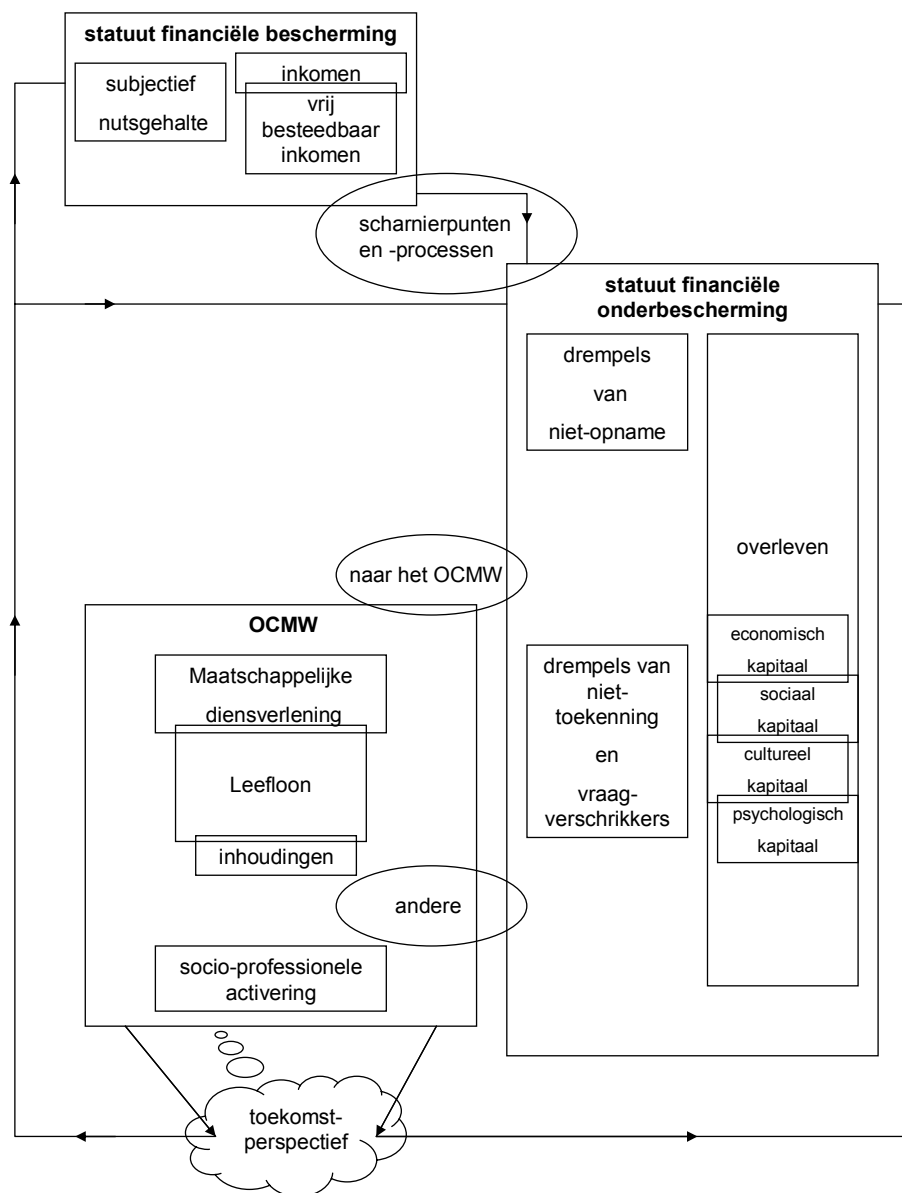
Zo stellen we ten eerste vast dat er een onderscheid mogelijk is tussen interviews waarin een duidelijk breek- of scharnierpunt wordt aangeduid en interviews waarin de onderbescherming ingebed ligt in een langdurig en/of ingrijpend meervoudig proces van sociale uitsluiting dat wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van breuken op meerdere levensdomeinen. Deze laatste interviews zijn meestal heel chaotisch. Ten tweede stellen we vast dat het voor de respondenten vaak onduidelijk was of en hoe ze gedurende bepaalde periodes onderbeschermd waren. Dit geringe of wifelend besef van onderbescherming droeg eveneens bij tot een grillig, soms moeizaam verloop van het interview. Tegelijkertijd gaf het op zich al een belangrijke drempel van niet-opname aan die zelfs na contacten met het OCMW was blijven verder bestaan: een geringe kennis van de (eigen) rechten op het leefloon of een bijpassing tot op dit niveau.

Op basis van de volledig uitgetikte interviews werd de interpretatieve analyse gevoerd. Onze aandacht ging hierbij zowel naar het geheel als naar de verschillende relevante onderdelen van het proces van onderbescherming. Zo gebeurde de eerste lezing en de inhoudelijke reconstructie van de interviews met aandacht voor alle mogelijke betekenisvolle elementen. Vervolgens werden voor al deze elementen informatietabellen opgesteld waarin de informatie per respondent werd geordend. Op deze manier bleven alle mogelijkheden voor verdere analyse open: van uitdieping van onderdelen over alle respondenten heen tot vergelijkingen tussen (groepen van) respondenten voor één of meerdere onderdelen. Deze informatietabellen blijken een zeer bruikbaar instrument om de analyse op een snelle en gerichte manier uit te voeren. In het beperkte tijdsbestek opteerden we ervoor om deze hoofdzakelijk toe te spitsen op het uitdiepen van de verschillende fasen en elementen van het proces van onderbescherming over alle respondenten heen. Meer tijd zou ons hebben toegelaten om ook mogelijke typologieën te ontwikkelen van onderbeschermden en dynamieken in het proces van onderbescherming.

## 5.2 Onderzoeksresultaten

### 5.2.1 Het proces van onderbescherming en het concept 'proactief handelen'

Doorheen het onderzoek ontwikkelde het concept van het proces van onderbescherming zich tot een analyseschema met heel wat aandachtsfasen en -elementen (zie onderstaand schema). Het gaat hier om die fasen en elementen die als betekenisvol werden onderkend met het oog op aangrijpingspunten voor een meer proactieve benadering van onderbescherming.



Schema 3.1

Deze vaststelling van meerdere relevante fasen en elementen roept de vraag op naar een ruimere, meer omvattende invulling van het concept 'proactief handelen' dan alleen maar het actief opsporen en benaderen van onderbeschermde. Een

dergelijke beperkte omschrijving laat immers veel kansen voor het verminderen en voorkomen van situaties van onderbescherming onderbenut. Sommigen hiervan situeren zich eerder op het beleids- dan op het hulpverleningsniveau, anderen hebben eerder betrekking op de (mogelijke) rol van andere hulp- en/of dienstverlenende intermediairen. Toch is het duidelijk dat de mogelijke proactieve rol van het OCMW verder gaat dan het opsporen en benaderen van onderbeschermden. Mogelijke aanknopingspunten situeren zich in alle onderscheiden fases van het proces van onderbescherming.

Een bijkomend argument is de vaststelling dat de mogelijkheden van wat een belangrijk instrument voor opsporing van onderbeschermden kan zijn, de positieve bestandskoppeling, niet enkel omwille van technische redenen maar ook omwille van 'procesgebonden' redenen begrensd zijn. Niet zelden immers gaat het proces van onderbescherming gepaard met het niet (meer) of onjuist opgenomen zijn in relevante administratieve bestanden.

In wat volgt bespreken we onze vaststellingen met betrekking tot elk van de als betekenisvol onderscheiden fasen en elementen.

### 5.2.2 Het statuut van financiële bescherming

Wat betreft een mogelijke rangschikking van statuten van financiële bescherming van hoog naar laag stellen we vast dat er heel wat differentiatie mogelijk is en dat deze differentiatie niet enkel objectief maar ook subjectief betekenisvol is.

Zo is er differentiatie mogelijk wat betreft:

- werk: naargelang het activiteiten als werknemer en/of als zelfstandige betreft, het om een voltijds dan wel om een deeltijds arbeidsregime gaat en het om een tijdelijk dan wel vast arbeidsstatuut gaat;
- sociale zekerheid: naargelang het om een tijdelijke uitkering dan wel een blijvende uitkering gaat;
- andere inkomensbronnen:
  - transfers binnen het gezin: naargelang de verschillende allocatiesystemen in het gezin. Bijzondere inkomensbronnen, die gerelateerd zijn aan het gezin, maar dan wel aan het ex-gezin, zijn onderhouds- of alimentatiegeld. Zij zouden transfers binnen het ex-gezin kunnen worden genoemd;
  - vermogen: naargelang er een stabiel inkomen uit het vermogen wordt geput dan wel of er sprake is van een voortschrijdend ontsparen;
- minimuminkomen: naargelang het om het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau gaat en dit al of niet onder de vorm van een terug te betalen voorschot.

De interne differentiaties zijn subjectief betekenisvol omwille van de ervaren verschillen in (afdwingbare) duurzaamheid (t.t.z. de stabiliteit) en in relatie hiermee verschillen in 'subjectief nutsgehalte': effectiviteit in functie van het eigen toe-

komstperspectief. Zo neemt het objectief en het subjectief belang van vast werk doorheen de levensloop toe met een veranderend toekomstperspectief van thuiswonen naar zelfstandig wonen en eventueel ook naar het stichten van een eigen gezin.

Wat de categorie 'andere' inkomensbronnen betreft, valt op hoe onzeker ze zijn en/of hoe weinig 'objectief rechtsgehalte' ze hebben. In eerste instantie blijken het vooral vrouwen te zijn die zich in preciaire inkomenssituaties bevinden omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het (ex-)gezin. Het gaat dan om niet-buitenshuis werkende vrouwen, waaronder huisvrouwen maar ook niet-geregistreerde echtgenote-helpers van zelfstandigen. Een bijzondere kwetsbare positie kan hier worden ingenomen door huwelijksmigranten die door een blijvend gebrek aan kennis van de taal, sociale contacten en een basiskennis van de maatschappij in een maatschappelijk isolement terechtkomen.

Wat het inkomen uit vermogen betreft dringt zich een onderscheid op tussen een vast inkomen uit vermogen en een voortschrijdend ontsparen. Eerder dan als een inkomensbron moet dit laatste worden begrepen als een per definitie eindige overlevingsstrategie.

Wat het leefloon zelf of een bijpassing tot op dit niveau betreft, stellen we vast dat het 'beschermende' van dit statuut in vraag moet worden gesteld. Slechts dankzij bijkomende financiële of materiële hulp door het OCMW en/of door anderen uit het sociaal netwerk, volstaan de gestelde minima om rond te komen. Wie niet over deze extra bronnen beschikt, slaagt daar niet in. Wie door inhoudingen omwille van eerder gemaakte schulden de facto over nog minder inkomen dan het leefloon beschikt, slaagt daar nog minder in.

Wanneer we dit onderscheid tussen inkomen en vrij besteedbaar inkomen veruimen naar alle statuten van bescherming, ontstaat er op het niveau van het individu een overkoepelende typologie met een onderscheid tussen vier mogelijke posities:

1. financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BB);
2. financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BO);
3. financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OB);
4. financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OO).

Tabel 3.6

| Vrij besteedbaar inkomen<br>Inkomen | Beschermd | Onderbeschermd |
|-------------------------------------|-----------|----------------|
| Beschermd                           | 1 (BB)    | 2 (BO)         |
| Onderbeschermd                      | 3 (OB)    | 4 (OO)         |

Duidelijk is dat er naast de rechtgevende positie van onderbescherming (onderbescherming op het vlak van inkomen op gezinsniveau) zowel op het gezins- als op het individueel niveau een aantal miskende posities van onderbescherming en een aantal risicoposities ten aanzien van onderbescherming zijn.

Miskende posities vallen in deze typologie onder positie 2: er is slechts ogenschijnlijk bescherming op het vlak van inkomen want door inhoudingen is het besteedbaar inkomen de facto lager dan het leefloon. Hierbij stelt zich nog de vraag of bij het beschouwen van deze inhoudingen enkel eerder gemaakte schulden legitiem in aanmerking komen. Zo kan ook de verplichting tot het betalen van onderhouds- of alimentatiegeld het vrij besteedbaar inkomen de facto verlagen tot beneden het niveau van het leefloon. De vastgestelde risicopositie van vooral vrouwen omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het (ex-)gezin vindt hier een tegenhanger in een precaire inkomenssituatie van vooral mannen omwille van hun verantwoordelijkheid voor transfers binnen het ex-gezin. Meer discussie nog is mogelijk over het al of niet in aanmerking nemen van de (al aangehaalde hoge) huisvestingskosten.

Een bijzondere risicopositie stellen we vast daar waar respondenten over wat meer spaargeld beschikken dan om er zich één of enkele maanden doorheen te sleuren. Ontsparen fungeert hier als een dubbele sluis naar onderbescherming waarin de behoefte aan en het recht op financiële hulp eerst objectief en pas vervolgens ook subjectief worden gerealiseerd.

### 5.2.3 Scharnierpunten en -processen

Een scharnierpunt is een gebeurtenis die ofwel een proces in gang zet waardoor het inkomen uiteindelijk beneden het niveau van het leefloon zakt, ofwel op zich meteen ook de gebeurtenis is waardoor het inkomen beneden het niveau van het leefloon zakt. Er is met andere woorden sprake van scharnierpunten en -processen.

Gerelateerd aan de eerder genoemde vertrekstatuten van financiële bescherming, stellen wij volgende scharnierpunten vast:

- werk:
  - faillissement;
  - werkloos worden zonder (onmiddellijk) recht op een werkloosheidsuitkering (omwille van ontslag om dwingende redenen, eigen ontslag of statuut van schijnzelfstandige);
  - niet-opname van de werkloosheidsuitkering (samenhangend met depressie, gebrek aan administratief en bureaucratisch doorzicht of verzet vanwege conflicten met de schuldbemiddelaar);
  - (de overgang naar) onregelmatig en/of deeltijds werk;
- sociale zekerheid:
  - schorsing van de werkloosheidsuitkering (wegens langdurige werkloosheid, administratieve procedures of fraude);
  - schorsing van ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens niet doorgeven adreswijziging);
  - vertraging uitbetaling ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens administratieve procedures of conflicten);
- andere:
  - verlaten van het ouderlijk huis omwille van zelfstandigheid;
  - relatiebreuk (verlaten worden, echtgenoot in gevangenis of vluchten omwille van intra-familiaal geweld);
  - overlijden van de persoon waar men financieel afhankelijk van is (moeder, echtgenoot);
  - achterblijven onderhouds- of alimentatiegeld;
  - voortschrijdende afname spaargeld;
- leefloon:
  - schorsing (omwille van administratieve fouten, verlies van referentieadres, werkweigering, onvoldoende bewijs van werkwilligheid).

Kijken we naar de aard van de breekpunten die soms niet onmiddellijk maar wel uiteindelijk tot sommige van deze scharnierpunten hebben geleid, dan valt op dat het hier vaak gaat om het overlijden van belangrijke figuren uit de naaste familie, relatiebreuken en gezondheidsproblemen. Deze gebeurtenissen leiden meermaals tot psychische problemen (depressie en/of verslavingsproblematiek) die mee het uiteindelijke scharnierpunt in beweging zetten. Psychische problemen kunnen ook mee aan de basis van het verglijdingsproces liggen.

Een langzaam verglijdingsproces naar de onderbescherming dat uitmondt in niet-opname van sociale zekerheidsrechten, speelt zich soms af buiten het onmiddellijke blikveld van anderen en soms zelfs dat van de betrokkene zelf. In een groeiend sociaal isolement vallen contacten met familie, vrienden en kennissen weg en slibben kanalen naar rechten-, dienst- of hulpverlenende organisaties dicht. Anderzijds, zijn er bij een aantal scharnierpunten wel duidelijk aanwijsbare (en

dus potentieel opsporende en ‘meezorgende’) organisaties betrokken. Ten eerste gaat het hier om de bij het scharnierpunt meest rechtstreeks betrokken, uitvoerende of bemiddelende actoren en organisaties zoals werkgevers, curatoren, deurwaarders, advocaten, de RVA, ziekenfondsen, vakbonden en het OCMW. Ten tweede gaat het hier om organisaties die zich aan de andere, ‘ontvangende’ zijde van het scharnierpunt bevinden zoals diensten voor (weduwe)pensioenen en kinderbijslag, en vluchthuizen. Nog andere organisaties bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces, zoals hier bijvoorbeeld gevangenissen en psychiatrische inrichtingen.

#### 5.2.4 Drempels van niet-opname

Ondanks het feit dat ze over geen of weinig bestaansmiddelen beschikken, slagen onderbeschermden er per definitie (één of meerdere keren) niet in om binnen een maand tijd hun recht op het leefloon of een financiële bijpassing tot op dat niveau te realiseren. Vaak heeft dit te maken met drempels voor het aanvragen van financiële hulp bij het OCMW.

Op basis van onze analyse kunnen er vanuit het perspectief van onderbeschermden vier clusters van drempels van niet-opname onderscheiden worden. Deze vormen zich rond:

- het niet ervaren van nood aan hulp;
- het niet kennen van de (eigen) rechten;
- het niet willen vragen en opnemen van hulp;
- het niet kunnen of durven vragen en opnemen van hulp.

Schematisch kunnen we deze clusters als volgt weergeven.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subjectieve nood aan financiële hulp</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gepercipieerde behoefte</li> <li>– stabiliteit van de situatie</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Kennis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– maatschappelijke basiskennis</li> <li>– basiskennis OCMW</li> <li>– gepercipieerd recht</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Verzet</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– algemeen verzet tegen het maatschappelijk systeem</li> <li>– verzet tegen het OCMW</li> <li>– verzet tegen de geboden hulp owv: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ gepercipieerd nut <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ onrechtstreeks</li> <li>▪ rechtstreeks*</li> </ul> </li> <li>○ (be)handelingswijzen*</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>(Sociaal-)psychologische drempels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– psychisch welbevinden</li> <li>– gevoelens van trots</li> <li>– gevoelens van schaamte</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |

\* na persoonlijke ervaring met het OCMW

Elk van deze drempels is een mogelijk aanknopingspunt voor het versterken van de proactieve dimensie in de beleids- en hulpverleningsfases ten aanzien van onderbescherming.

### 5.2.5 Overleven

Het proces van onderbescherming en de ermee gepaard gaande overlevingsstrategieën kunnen worden beschouwd als een trapsgewijze waterval of langzaam verglijdingsproces naar (dreigende) dakloosheid. Het is een proces dat wordt gekenmerkt door een wisselwerking tussen het economisch, het sociaal, het cultureel en het psychologisch kapitaal waarover de betrokkenen beschikken.

Als een ingrijpende vorm van uitsluiting is (dreigende) dakloosheid een scharniermoment in het proces van onderbescherming en de ermee gepaard gaande overlevingsstrategieën. Naargelang de betrokkenen nog in mindere of meerdere

mate over eigen economisch kapitaal (financiële middelen, stabiele huisvesting) beschikken, dient dit scharniermoment zich al dan niet vrij snel aan.

Als algemene welzijnsvoorziening wordt het OCMW verondersteld om deel uit te maken van ieders hulpverlenend netwerk als een toegankelijke potentiële hulpverleningsbron. Echter, verzets- of kennisdrempels ten aanzien van het OCMW maken dat de betrokkenen zich wel moeten wenden tot het meer informeel sociaal netwerk. Voor wie zich hier mogelijkheden aandienen, is dit ook een meer wenselijke oplossing.

Een sterk verschaald netwerk en psychisch onwelzijn beperken de mogelijke aansprakelijkheid op meer informele hulp. Ook de samenstelling van het (wel nog) aanwezige en bereikbare netwerk hebben een invloed op de beschikbare hulp. De grootste kans op huisvesting als een omvangrijke en verstrekkende hulp wordt geboden door sterke relaties met nabije verwanten en goede vrienden. Deze relaties bieden vaak ook andere instrumentele en/of affectieve hulp. Ook bij verdere verwanten en eerder oppervlakkige vrienden wordt soms huisvesting en/of aanvullende materiële steun gevonden. Vaak echter (maar in het geval van nabije verwanten of goede vrienden niet altijd) is de hulp van huisvesting erg beperkt in tijd. Bovendien verhindert of beperkt het niet kunnen of willen overbelasten van sterke relaties de potentiële hulp die erin besloten ligt.

Opnieuw is (dreigende) dakloosheid hier voor enkele respondenten een scharniermoment waarop ze de stap naar het OCMW zetten. Anderen zetten de stap naar andere, meer laagdrempelige organisaties en/of zoeken als (bijna-)daklozen oplossingen in de minder of meerder strafbare strategieën die hen (nog) resten (bedelen, zwartwerk, winkeldiefstal, drugsdealen) en/of in de overschot of het afval van anderen (liefdadigheid, eten uit vuilnisbakken).

Een eventuele, beperkte materiële of praktische hulp, maar vooral ook een volgehouden ondersteunende en informerende hulp van zeer laagdrempelige hulpverleningsvormen zoals straathoekwerk en ontmoetingscentra wordt door de respondenten zeer positief gewaardeerd.

#### 5.2.6 Naar het OCMW

Vaak vergezeld van (dreigende) dakloosheid, maken onhoudbare psychische, fysieke, materiële en/of sociale omstandigheden dat er voor onderbeschermden uiteindelijk wel 'iets' moet gebeuren. Dit 'iets' veronderstelt het sneuvelen van de drempels van niet-opname.

De ene onderscheiden cluster van drempels, zo stellen we vast, is hier, op weg naar het OCMW, duidelijk de andere niet. De subjectieve nood aan hulp lost als het ware doorheen de verderschrijdende onderbescherming op. Kennisdrempels

daarentegen moeten worden opgeheven door anderen, terwijl verzet door de betrokkenen zelf moet worden gebroken. De (sociaal-)psychologische drempels, tenslotte, sneuvelen meestal niet echt. Ze worden, onder druk van de omstandigheden en meestal met hulp, maar net genoeg opzij geschoven. De stap naar het OCMW wordt uiteindelijk niet na, maar mét deze drempels gezet.

We stellen opvallend vaak vast dat het vrouwelijke netwerkleiden zijn die de respondenten vergezellen naar het OCMW. Het gaat dan om zussen, dochters, moeders, tantes, schoonzussen en vriendinnen. Maar ook vrienden, kennissen, medewerkers van laagdrempelige organisaties en in een enkel geval een politieagent helpen de betrokkenen soms intensief om hun drempels op te heffen en/of voldoende opzij te schuiven. Het belang van laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklampende hulp mag hierbij niet worden onderschat. Alleen met kennis en zelfs met een uitnodiging van het OCMW, zouden velen de stap niet zetten.

#### 5.2.7 Drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers

Onderbescherming heeft niet enkel te maken met de al genoemde drempels van niet-opname. Sommige onderbeschermden zetten al vrij snel de stap naar het OCMW, anderen springen of klimmen er pas na relatief lange tijd en meestal met ondersteunende hulp naartoe. Bij het OCMW kunnen zich evenwel opnieuw drempels stellen of ontwikkelen. Het gaat dan om:

- (boven)wettelijke drempels die een niet-toekennen van het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau bepalen (drempels van niet-toekenning), en/of
- (be)handelingswijzen die de respondenten doen afzien van een hulpvraag aan het OCMW (vraagverschrikkers).

Ook deze drempels en vraagverschrikkers kunnen zowel voor het beleid als voor de hulpverlening aanknopingspunten zijn voor het aanpakken van de problematiek van onderbescherming.

Twee eerste drempels van niet-toekenning, die door onze respondenten het vaakst (samen) worden aangehaald, zijn het niet-beschikken over een domicilie en over een paspoort. We stellen met andere woorden vast dat de omstandigheid van een (acuut dreigende) dakloosheid, die voor velen het scharniermoment naar het stellen van een hulpvraag is, precies die omstandigheid is die bij het OCMW vaak een drempel van niet-toekenning blijkt te zijn. Sommige respondenten geraken hierdoor ontmoedigd en staken hun hulpvraag. Anderen pogen deze drempel zelf te overwinnen. Het al of niet beroep kunnen doen op hulpverlenende relaties en/of de plaatselijke aanwezigheid van opvangtehuizen (meestal enkel in grootsteden) spelen hierbij een rol. Zwartwerk of fraude kunnen andere oplossingsstrategieën zijn.

Een derde drempel van niet-toekenning die wordt aangehaald, is schorsing omwille van onvoldoende bewijs van werkwillegheid of weigering van een tewerkstelling. Voor zichzelf zien deze respondenten echter wel gegronde redenen voor hun als bewezen beschouwde 'onwerkwillegheid': ze vinden de aangeboden tewerkstelling niet geschikt en/of onwaardig en/of werden onvoldoende geïnformeerd over de vereisten of gevolgen van deze voorwaarde.

Naast deze drie vaakst aangehaalde (boven)wettelijke drempels, maken respondenten ook nog melding van procedures en (be)handelingswijzen waardoor zij ontmoedigd of ontzet geraken en van hun hulpvraag afzien. Het gaat hier dan onder meer om een (soms ongewettigd) lange toekenningsprocedure waardoor het realiseren van het recht op een leefloon of een bijpassing tot op dit niveau (nog langer) wordt uitgesteld. Ook de persoonlijke (be)handelingswijze van de betrokken sociaal assistent(e) kan, zeker gelet op de vaak wankel psychische drempels, een sterke vraagverschrikker zijn. Tenslotte stellen we nog een zeer directe en extreme vraagverschrikker vast: foutieve niet-toekenning.

De vastgestelde drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers kunnen op hun beurt verworden tot nieuwe, op ervaring gebaseerde drempels van niet-opname. Het gaat dan om verzet omwille van een gebrek aan gepercipieerd nut of omwille van de menonwaardige, 'vernederende' behandeling. Deze drempels krijgen soms zelfs eerder het karakter van een muur waarover de betrokkenen nooit meer terug willen. De reikwijdte van deze op ervaring gebaseerde drempels reikt bovendien verder dan de betrokkenen zelf. Zo stellen we in het voorgaande en ook hier weer vast dat de ervaringen met kameraden/logenoten worden gedeeld waardoor de drempel van gepercipieerd nut ook onrechtstreeks wordt opgeworpen.

#### 5.2.8 De toegekende hulp

We stellen vast dat er een grote variabiliteit is in de hulp die financieel onderbeschermen van het OCMW ontvangen en dit zowel wanneer zij niet als wanneer zij wel aan (boven)wettelijke voorwaarden voldoen, én zowel naar administratieve als naar hulpverlenende (be)handelingswijzen. De hulp van het OCMW bij het realiseren op een menswaardig inkomen, zo lijkt het, heeft een aanzienlijk arbitrair karakter. De vraag die zich hier in de eerste plaats stelt is hoe ruim de ruime handelingsmarge die het moreel programma van de organieke OCMW-wet laat, mag zijn.

Nog meer stof tot discussie wordt geboden wanneer hier ook de vaststellingen over oneigenlijke vormen van hulp, zoals het 'zwerfloot', en over de ontoereikendheid van het leefloon op zich mee in overweging worden genomen.

Van duurzame, integrerende hulp kan bij het uitkeren van een 'zwerfloon' maar moeilijk sprake zijn; het houdt de betrokkenen als het ware vast in hun positie van onderbescherming. Maar ook ontvangers van een leefloon belanden indien ze het moeten stellen zonder bijkomende hulp vaak voortdurend opnieuw in een situatie van (t)huisloosheid en dus in een situatie zonder domicilie en dus in een financiële situatie onder het leefloon. Bovendien wordt het gepercipieerd nut van het leefloon door deze instabiliteit zwaar op de proef gesteld. Er dreigt dan voorgoed een muur tussen het OCMW en de betrokken burger te komen te staan.

#### 5.2.9 Ervaringsoplossingen

De gedreven en vaak weloverwogen voorstellen van de respondenten hebben betrekking op meerdere aspecten van het proces van onderbescherming en/of hun onderlinge samenhang.

Met betrekking tot opsporen, benaderen en toeleiden van onderbeschermden, wordt aangegeven dat organisaties en actoren die zich rond de scharnierpunten en -processen situeren door opsporing en doorverwijzing een beschermende rol kunnen en zelfs moeten opnemen. Andere gesuggereerde oplossingen verwijzen naar mogelijkheden van 'outreaching' werken en dit rechtstreeks door het OCMW zelf of via intermediairen die een brugfunctie kunnen vervullen. Het gaat hier om permanent voeling en contact houden met de leefwereld van (potentiële) cliënten. Dat respondenten hierbij benadrukken dat het moet gaan om laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklappende hulp van vooral informatieve, praktische en emotioneel ondersteunende aard, speelt in op de onderkende drempels van niet-opname. Ook voor zichzelf zien respondenten hier een taak weggelegd. Zo vinden velen het belangrijk om hun ervaringskennis, hun expertise in woord én in daad te delen. In feite gebeurt dit al vaak op een informele manier.

Informerende en communicerende moet twee doelen dienen: informeren over rechten, maar ook de beeldvorming over het OCMW en de OCMW-clients bijsturen. Bijzondere aandachtsgroepen hier zijn jongeren en anderstalige nieuwkomers die meer en beter moeten worden geïnformeerd over het OCMW op zich, maar preventief ook over het ruimere geheel van rechten en plichten. Ook allerlei (potentieel) doorverwijzende organisaties en actoren zijn niet altijd volledig en/of correct ingelicht.

Voor een verbeterd onthaal wordt gevraagd naar meer privacy en wordt een warm, een 'sociaal' en - weermom - informatief onthaal tegenover een koel, wantrouwend of zelf beschuldigend onthaal geplaatst. Het inschakelen van ervaringsdeskundigen en/of interculturele bemiddelaars wordt hier als een bijkomende oplossing gezien.

Ten aanzien van de (boven)wettelijke voorwaarde van domicilie wordt een actievere rol van het OCMW op het vlak van huisvesting voorgesteld. Het gaat hier dan op zijn minst om een aanbod van plaatsen waar men zich fatsoenlijk kan wassen en kan eten, maar ook om een duidelijke en systematische toekenning van een referentieadres, tijdelijke (nood)woningen en betaalbare (eventueel collectieve) huisvestingsalternatieven op langere termijn. In de grootsteden, maar zeker ook in de centrumsteden en de kleinere gemeenten wordt aan dergelijke oplossingen een schrijnend gebrek ervaren. Dit soms in tegenstrijd met wat als een zichtbare, voor de hand liggende oplossingen wordt waargenomen. Naast rechtstreekse huisvestingshulp, vinden respondenten dat het OCMW ook het imago van haar cliënteel bij huiseigenaars zou moeten verbeteren.

Ten aanzien van het niet beschikken over (de juiste) papieren, wordt voorgesteld om de ambtelijke schrapting minder strikt of met een termijn toe te passen. Daarnaast wordt de oprichting voorgesteld van een onafhankelijk fonds dat mensen financieel in staat stelt om minstens één keer hun papieren te regulariseren.

Tenslotte maar niet in het minst wordt gepleit voor meer en meer gelijke duurzame integratiekansen voor iedereen. Dit heeft ten eerste betrekking op automatische rechtendetectie en maatschappelijke dienstverlening, en met een uniformere informering en uitvoering. Ten tweede gaat het hier om méér leefloon en daardoor ook een stabiel statuut van financiële bescherming. Ten derde en tenslotte is er het activeringsluik. Respondenten die voorafgaand van de werkloosheidsuitkeringen werden geschorst, vinden dit getrapte activeringssysteem wel niet altijd 'kloppen'. Zij pleiten in de eerste plaats voor meer en betere tewerkstellingskansen voor werklozen, dus vóór er wordt geschorst en processen van onderbescherming op gang kunnen komen. Anderen pleiten, naargelang hun uiteenlopende ervaringen met de activeringsplicht bij het OCMW, voor een actievere activering, meer afstemming met de externe omgeving en/of 'waardevoller' werk. Letterlijk heeft dit 'waardevolle' dan betrekking op de duur en/of de verloning, figuurlijk op een meer krachtgerichte aanpak op maat.

## **HOOFDSTUK 4**

### **RECHTENTOEKENNING VIA POSITIEVE BESTANDSKOPPELING: WELKE MOGELIJKHEDEN VOOR DE OCMW'S?**

#### **1. Inleiding**

In dit onderzoek naar onderbescherming ten aanzien van het leefloon wordt de focus gericht op het maatschappelijk domein van het inkomen. De centrale doelstelling bestaat erin via het verwerven van kennis omtrent deze vorm van sociale uitsluiting te zoeken naar aanknopingspunten voor beleid en praktijk om hierop een antwoord te bieden. Eén van de mogelijke ingangen om rond deze problematiek te werken is de aansluiting van de OCMW's op het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). In dit hoofdstuk staat dan ook de vraag centraal welke de mogelijkheden en welke de knelpunten zijn die deze integratie in het netwerk van de KSZ opleveren voor de OCMW's t.a.v. de problematiek van financiële onderbescherming. We baseren ons voor dit hoofdstuk enerzijds op desk-research en expertinterviews<sup>46</sup> en anderzijds op focusgroepgesprekken met 16 Belgische OCMW's.<sup>47</sup> De inhoud van dit hoofdstuk is van exploratieve aard.

#### **2. Positieve bestandskoppeling**

Om financiële onderbescherming tegen te gaan kunnen globaal genomen twee pistes worden bewandeld. Enerzijds is het belangrijk om het niet-gebruik van sociale zekerheids- en bijstandsuitkeringen terug te dringen en tegen te gaan. Anderzijds kan de verhoging van het gebruik van tal van aanvullende (en vaak gewestelijke of gemeentelijke) regelingen zoals huursubsidies, sociale tarieven voor bv. telefoon, gas, elektriciteit, kinderopvang, vrijstellingen van gemeentelijke retributies en belastingen, een belangrijke bijdrage leveren in de bestrijding van financiële armoede. Dit betekent dat zowel de volledige als gedeeltelijke of

---

<sup>46</sup> Met dank aan de heer Frank Robben, Administrateur-generaal KSZ en mevrouw Chris Boens, Stafmedewerker VVSG.

<sup>47</sup> Gent, Eeklo, Mechelen, Tienen, Oostende, Genk, Antwerpen, Brussel, Bastogne, Schaarbeek, La Louvière, Luik, Charleroi, Fleurus, Bergen en Seraing.

partiële onderbescherming belangrijk zijn en nood hebben aan aangepaste strategieën.

Groenez en Nicaise (2002) wijzen in hun studie reeds op de nood aan een doortastende aanpak in de bestrijding van financiële onderbescherming. Zij stellen de volgende drie pijlers voor: een actieve en gerichte informatiestrategie omtrent sociale basisrechten,<sup>48</sup> een meer cliëntvriendelijke sfeer in de OCMW's en een actieve opsporing van de niet-gebruikers. We kunnen hieruit afleiden dat een belangrijk oplossingsspoor bestaat in de overgang van een eerder responsieve, afwachterende aanpak naar een proactieve, outreachende aanpak. Dit is een benadering waarbij de OCMW's zelf stappen ondernemen om potentiële gerechtigden op leefloon en sociale hulp op te sporen.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor een proactieve opsporing verkend die een zgn. 'positieve koppeling' van gegevensbestanden voor de OCMW's kan bieden. Bestandskoppeling kan enerzijds aangewend worden om misbruiken te bestrijden ('negatieve' bestandskoppeling), in die zin dat de koppeling van bepaalde gegevens als uitkomst heeft dat men geen recht op een bepaalde uitkering of tegemoetkoming (meer) heeft. We denken hierbij bv. aan de consultatie van de geïntegreerde dossiers van de OCMW's ter voorkoming van een dubbele aanvraag. Een ander voorbeeld is de consultatie van de DIMONA-databank<sup>49</sup> via dewelke gegevens i.v.m. tewerkstelling kunnen worden geconsulteerd. Bestandskoppeling biedt anderzijds ook mogelijkheden tot het opsporen van niet-gebruik/onderbescherming ('positieve' bestandskoppeling), waarbij bestandskoppeling juist wel aangeeft dat de persoon in kwestie recht heeft op een bepaalde uitkering of tegemoetkoming.

Eén van de meest doorgedreven vormen van proactief handelen is die waarbij de positieve bestandskoppeling leidt tot de automatische toekenning van bepaalde (financiële) rechten. Dit houdt in dat men geen aanvraag meer hoeft te doen, maar dat de instelling van de sociale zekerheid of een andere voorziening automatisch sociale rechten gaat toekennen zodra de persoon in kwestie aan de voorwaarden (van bv. leeftijd of inkomensgrens) voldoet.

De processen van administratieve vereenvoudiging en de toenemende informatisering betekenen een sterke vooruitgang en houden mogelijks nog heel wat potenties in op het vlak van positieve bestandskoppeling en automatische rechten-

---

<sup>48</sup> Volgend voorbeeld van betere (online) informatiedoorstroming kan hier vermeld: [www.rechtenverkenner.be](http://www.rechtenverkenner.be) beoogt het informeren van gebruikers omtrent hun sociale grondrechten (waaronder inkomen) o.a. via het invullen van een persoonlijk profiel.

<sup>49</sup> De DIMONA-databank (Déclaration Immédiate à l'Emploi - Onmiddellijke Aangifte van Tewerkstelling) omvat de elektronische aangifte van indienst- en uitdiensttreding van werknemers.

toekenning. Hierbij wordt voor België gebruik gemaakt van de KSZ, een nieuw systeem van informatieverwerking via een elektronisch netwerk in de sociale zekerheid (zie paragraaf 2).

Volgende voorbeelden van positieve bestandskoppeling in België kunnen worden vermeld. In het kader van het 'Nee aan Kafka'-plan van regeringscommissaris voor de sociale zekerheid Greet Van Gool werden verschillende initiatieven in deze richting genomen. Zo ontvangen uitkeringsgerechtigden<sup>50</sup> sinds 2003 hun pensioen zonder zelf een aanvraag te moeten doen. Ook dient er geen aanvraag voor gewaarborgde kinderbijslag meer te worden gedaan door leefloongerechtigden. In de sector van de sociale huisvesting worden sinds oktober 2005 administratieve gegevens<sup>51</sup> elektronisch opgevraagd bij de KSZ in plaats van aan de (kandidaat-)huurder. In Nederland benadert 25% van de gemeenten mensen via bestandskoppeling voor inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidies, bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen.<sup>52</sup> Ook heeft men een internettool ontwikkeld <http://www.intelscreen.nl/berekenjerecht/> aan de hand waarvan je je recht op een gemeentelijke uitkering kan berekenen. De bedoeling hiervan is om de aanvraag te vergemakkelijken en zo financiële onderbescherming tegen te gaan.

### 3. Kruispuntbank Sociale Zekerheid

In de sector van de sociale zekerheid is al gedurende enkele tientallen jaren een sterke informatisering bezig rondom de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Deze ontwikkeling beoogt een antwoord op de problemen waarmee de Belgische sociale zekerheid tot eind jaren tachtig te kampen had, namelijk met een zeer gefragmenteerde en aanbodgerichte dienstverlening (Snijkers, 2005: 13). Het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende instellingen binnen de sector van de sociale zekerheid had een negatieve invloed op het informatiemanagement en de publieke dienstverlening.

Door de oprichting van de KSZ (Wet van 15 januari 1990) wordt een alternatieve methode van informatieverwerking in de sociale zekerheid beoogd. De doelstellingen van de KSZ zijn driedig: (1) een verbetering van de dienstverlening aan de burgers en bedrijven, (2) een betere bescherming van de persoonlijke levenssfeer en (3) een sterkere ondersteuning van het sociaal beleid (Robben &

<sup>50</sup> Concreet gaat het hier om de gerechtigden op een vervangingsinkomen (werkloosheidsuitkering, brugpensioen, arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering). (Persbericht 16 april 2002).

<sup>51</sup> In een eerste fase zijn de gegevens nog beperkt (persoonsgegevens, gezinssamenstelling en historiek adresgegevens) maar op termijn is het de bedoeling om alle relevante, administratieve gegevens onder meer over inkomen, uitkeringen, kinderbijslag en eigendom op een elektronische wijze te verzamelen (Persbericht 7 oktober 2005).

<sup>52</sup> [Http://www.e-overheid.nl/thema/overheidsloket/](http://www.e-overheid.nl/thema/overheidsloket/).

Snyders, 2003 in Snijkers, 2005: 15). De KSZ wordt intussen in binnen- en buitenland vaak als een eGovernment best practice beschouwd.

Om de aansluiting van de OCMW's op de KSZ goed te begrijpen, is het belangrijk te weten dat de KSZ niet uit één maar uit meerdere netwerken bestaat.<sup>53</sup> Globaal kunnen deze netwerken worden opgedeeld in het primaire netwerk en de secundaire netwerken. Het primaire netwerk is het netwerk van openbare instellingen van sociale zekerheid die rechtstreeks op de KSZ zijn aangesloten. Voorbeelden hiervan zijn de RVA, RIZIV, RVP, RKW, FAO.<sup>54</sup> Naast het primaire netwerk zijn er eveneens een aantal secundaire netwerken. Deze secundaire netwerken bestaan uit de zogenaamde meewerkende instellingen van sociale zekerheid. Voorbeelden hiervan zijn de mutualiteiten en de vakbonden. Het gaat hier om instellingen die specifieke taken uitoefenen zoals het uitbetalen van bepaalde uitkeringen. Deze instellingen zijn niet rechtstreeks verbonden met de KSZ, maar met een openbare instelling van sociale zekerheid die tot het primaire netwerk behoort. Deze instelling treedt binnen het secundaire netwerk op als beheersinstelling en verzorgt de uitwisseling van gegevens tussen de verschillende instellingen van het secundaire netwerk en tussen de instellingen van het secundaire netwerk en de KSZ. Het netwerk van de OCMW's is zo'n secundair netwerk.

#### 4. Aansluiting OCMW's op de KSZ

Sinds januari 2006 zijn alle Belgische OCMW's via een secundair netwerk op de KSZ verplicht aangesloten. Deze aansluiting is geen eenvoudig project geweest en heeft bijna 10 jaar in beslag genomen. Het in evenwicht brengen van de kosten-batenbalans, niet enkel voor de grote en middelgrote maar ook voor de kleinere OCMW's, is één van de belangrijkste redenen geweest voor deze lange voorbereidingstijd (Snijkers, 2005: 30). Zo werd er onder meer gekozen voor de ontwikkeling en vervolgens herschrijving van een webapplicatie (PrimaWeb genaamd), voor de oprichting van een veiligheidscel bij de POD Maatschappelijke Integratie, voor de begeleiding van OCMW's vanuit de Federaties en voor de oprichting van een cel bij Smals-MvM<sup>55</sup> voor communicatieproblemen met de OCMW's.

Voor de aansluiting van de OCMW's op de KSZ werden nochtans verschillende voordelen voorop gezet, zowel voor de OCMW's zelf (intern) als voor de burgers (extern).

---

<sup>53</sup> [Http://www.ksz-bcss.fgov.be](http://www.ksz-bcss.fgov.be).

<sup>54</sup> RVA: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, RIZIV: Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, RVP: Rijksdienst voor Pensioenen, RKW: Rijksdienst voor Kinderbijslag, FAO: Fonds voor Arbeidsongevallen.

<sup>55</sup> Smals-MvM is een vzw die de federale overheid in het algemeen en de instellingen van sociale zekerheid in het bijzonder technisch ondersteunt op het vlak van informatica.

De voordelen voor de interne werking van een OCMW zijn:

- de kans op administratieve vergissingen verkleint;
- er is een administratieve vereenvoudiging van de aangifte voor het leefloon;
- de OCMW's kunnen nagaan of een aanvrager recht heeft op uitkeringen van andere instellingen van sociale zekerheid of andere inkomsten heeft;
- de OCMW's kunnen rechten bij andere instellingen automatisch laten toekennen;
- elektronische uitwisseling van attesten in plaats van op papier;
- OCMW's kunnen de SIS-kaart van de burger lezen;
- een persoon kan niet meer een uitkering aanvragen bij verschillende instellingen van sociale zekerheid;
- de OCMW's hebben via de KSZ toegang tot het Rijksregister;
- de OCMW's krijgen sneller toegekende voorschotten terugbetaald;
- de OCMW's kunnen de verzekerbaarheidstoestand van een burger nagaan;
- de OCMW's kunnen nagaan of een burger een activiteit als zelfstandige heeft aangevraagd of stopgezet.

De voordelen voor de burger zijn:

- de burger hoeft zelf minder informatie aan het OCMW te verstrekken;
- burgers met een leefloon krijgen automatisch bepaalde voordelen;
- OCMW's zullen sneller over een dossier kunnen beslissen;
- burgers zijn zeker dat ze de uitkering krijgen waar ze recht op hebben.

## 5. Welke mogelijkheden tot proactiviteit?

Bij de voordelen voor de OCMW's worden een aantal pistes van zgn. 'negatieve bestandskoppeling' vermeld (nl. bestrijding van dubbele aanvraag, bestrijding van gelijktijdige inkomsten uit werk, bestrijding van andere inkomsten uit de SZ). In het kader van deze onderzoeksopdracht gaan we op zoek naar de mogelijkheden van positieve bestandskoppeling en het proactief hanteren hiervan. De aansluiting van de OCMW's op de KSZ maakt het nl. ook mogelijk om aan een aantal categorieën van burgers proactieve diensten toe te kennen (Snijkers, 2005: 36). Dit zijn diensten waarvoor de burger niet zelf meer contact hoeft op te nemen met de overheid, maar die hem automatisch worden toegekend.

In de Kruispuntbankwet werd immers een bepaling opgenomen die alle instanties die aanvullende rechten toekennen op basis van het sociaal statuut (zoals Belgacom, Electrabel, ...) verplicht om de informatie over het statuut bij de KSZ op te vragen i.p.v. bij de sociaal verzekerden zelf. Dankzij deze dienstverlening wordt vermeden dat burgers in het algemeen en mensen in een precaire situatie in het bijzonder, door gebrek aan informatie, hun rechten niet opnemen. Zij krijgen het voordeel zonder administratieve verrichtingen (Robben & Maes, 2004: 168).

### **5.1 Leefloon en proactieve diensten: naar een automatische koppeling?**

Aan een leefloon zijn verschillende aanvullende rechten gekoppeld. In tabel 4.1 worden deze overzichtelijk weergegeven. Telkens wordt de organisatie vermeld die verantwoordelijk is voor de toekenning van het voordeel en het bijhorende proces.

**Tabel 4.1** Proactieve diensten: sociale voordelen voor leefloners

| Sociaal voordeel                           | Organisatie                    | Beschrijving                                                                                                                                                                                                                                       | Proces                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gewaarborgde kinderbijslag                 | Rijksdienst voor Kinderbijslag | Kinderbijslag voor kinderen die hier normaal geen recht op hebben                                                                                                                                                                                  | Multifunctioneel attest. Hier komt een automatische behandeling (proactieve dienstverlening) tot stand die de aanvraag vergemakkelijkt; de papieren procedure blijft voortlopijg wel behouden.                                                                                                                                                                                                             |
| Verhoogde tegemoetkoming gezondheidszorgen | Mutualiteit                    | Maximumfactuur<br>Verhoogde terugbetaling van geneeskundige verstrekkingen<br>Vrijstelling van wachttijd<br>Vrijstelling van bijdragebetaling<br>Terugbetaling in geval van overlapping leefloon/maatschappelijke dienstverlening en ZIV-uitkering | Multifunctioneel attest                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| VG-netabonnement                           | De Lijn                        | Mogelijkheid tot aankopen van een VG-netabonnement bij De Lijn                                                                                                                                                                                     | (Papieren) attest van OCMW voorleggen aan De Lijn. Dit wordt in de toekomst vervangen door een elektronische gegevensoverdracht aan De Lijn waardoor de burger niet meer zelf een attest hoeft voor te leggen.                                                                                                                                                                                             |
| Sociaal telefoontarief                     | Belgacom                       | Goedkopere aansluiting, abonnement en gesprekken                                                                                                                                                                                                   | Belgacom kan sedert 1998 gebruik maken van bepaalde gegevens uit de KSZ om de sociale telefoontarieven toe te kennen. Het gaat hier niet om een automatische toekenning van het recht, maar om een automatische controle en verlenging van het recht voor die personen die er al van gebruik maken. De burger moet de eerste keer wel nog zelf het recht aanvragen met een (papieren) attest van leefloon. |
| Telefoonkaart voor leefloners              | Belgacom                       | Gratis telefoonkaarten, afgeleverd door OCMW                                                                                                                                                                                                       | De burger moet een (papieren) attest van leefloon voorleggen aan Belgacom.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

**Tabel 4.1** Proactieve diensten: sociale voordelen voor leefloners. Vervolg

| Sociaal voordeel                                         | Organisatie                             | Beschrijving                         | Proces                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Specifiek Sociaal<br>Tarief voor Gas en<br>Elektriciteit | Gas- en elektriciteits-<br>maatschappij | Goedkoper gas en elektriciteit       | De burger moet een (papieren) attest van leefloon voor<br>te leggen aan de leverancier van gas en/of elektriciteit.                                                                                                                                                         |
| Heffing op<br>waterverontreiniging                       | Vlaamse<br>Milieumaatschappij           | Heffing hoeft niet te worden betaald | (Papieren) attest van OCMW voorleggen aan VMM na<br>ontvangst van het heffingsbiljet. Sinds 2001 is dit pro-<br>ces vervangen door elektronische gegevensoverdracht<br>aan de VMM, waardoor de betreffende categorieën<br>van personen automatisch de vermindering bekomen. |

Voor een aantal van de bijkomende voordelen is er een automatische koppeling voorzien. Dit is het geval voor de gewaarborgde kinderbijslag, voor de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorgen en de vrijstelling op waterverontreiniging. De informatieoverdracht verloopt via het zogenaamd multifunctioneel attest (zie 5.2).

Voor een aantal van deze aanvullingen is dit echter nog niet op een automatische wijze geregeld. In deze situatie ligt de verantwoordelijkheid bij het OCWM en/of bij de leefloongerechtigde. Deze dient het (papieren) attest voor te leggen aan de desbetreffende instanties. Dit geldt voor een vervoersabonnement bij De Lijn, voor het sociaal telefoontarief, voor de telefoonkaart voor leefloongerechtigden en voor het sociaal tarief voor gas en elektriciteit. Ook hier nemen een aantal OCMW's een meer proactieve rol op zich (bv. OCMW Mechelen bezorgt attest voor vervoersabonnement bij De Lijn met informatiebrochure aan leefloners in gesprek met maatschappelijk werker). Tijdens de focusgroep wordt hier gesignaleerd dat er nood is aan een duidelijke checklist van voordelen en tegemoetkomingen die automatisch in elk elektronisch dossier wordt gegenereerd. Dit zou als een sterke ondersteuning in het maatschappelijk werk worden beschouwd.

In de praktijk bezorgen bepaalde OCMW's - na toestemming - aan deze instanties de namen van de leefloners opdat alsnog de aanvullende rechten op een automatische wijze het niet elektronische manier worden gerealiseerd (bv. OCMW Mechelen bezorgt lijst met leefloners aan gemeente en provincie met het oog op vrijstelling van gemeentebelasting, provinciale belasting en waterheffing).<sup>56</sup>

## 5.2 Multifunctioneel attest: uitbreiding van het pallet?

Het multifunctioneel attest is een belangrijk element in de uitbouw van proactieve dienstverlening. Dit is een elektronisch attest dat door het OCMW wordt gestuurd naar de instellingen van verzekering tegen ziekte en invaliditeit (VI) en de kinderbijslagsector. Op basis van het elektronisch bericht dat wordt verzonden door de OCMW's zullen de verzekeringsinstellingen automatisch de volgende functionaliteiten toepassen:

- vaststellen van het recht op verhoogde tussenkomst in het kader van de gezondheidszorgen;
- vaststellen van het recht op sociale franchise;
- vrijstelling van wachttijd;
- vrijstelling van bijdragebetaling;
- signaal voor het terugbetalen van invaliditeitsuitkeringen aan het OCMW dat voorschotten verleende;

<sup>56</sup> Een meer gedetailleerde achtergrondfiche betreffende deze acties van OCWM Mechelen is terug te vinden in het bijhorende Methodiekboek: Sannen L. e.a. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 2: Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW*, HIVA-K.U.Leuven.

- gewaarborgde gezinsbijslag.

Het multifunctioneel attest vervangt de klassieke procedure via papier. Dit leidt tot een aantal sterke verbeteringen van het proces zowel op het vlak van efficiëntie als op het vlak van effectiviteit (Snijkers, 2005: 40). Dit multifunctioneel attest leidt onder meer tot een sterkere garantie dat de begunstigten de rechten bekomen waarop ze gerechtigd zijn.

In het kader van deze onderzoeksoopdracht is het aan te bevelen om de mogelijkheden van het multifunctioneel attest uit te breiden tot de nog niet automatisch toegekende voordelen, zijnde het sociaal vervoersabonnement, het sociaal telefoonstarief en het sociaal gas- en elektriciteitsstarief. Belangrijk hierbij is dat al de aanvullende voordelen op een automatische wijze met de verlenging van het recht op leefloon ook mee worden verlengd. Deze aanbeveling beoogt een meer uniforme en volledige positieve koppeling tussen leefloon en een aantal aanvullende rechten. Op deze manier wordt de situatie ook conform gemaakt met die van personen met een handicap, waar deze aanvullende rechten intussen automatisch zijn voorzien.

### 5.3 Toegang tot databanken voor het sociaal onderzoek

Voor de OCMW's worden door de aansluiting op de KSZ een aantal databanken beschikbaar die nuttig kunnen zijn in de uitvoering van hun werkzaamheden.

In het proces van leefloonaanvragen moeten OCMW's immers heel wat informatie verwerken, tijdens het sociaal onderzoek:

- identificatiegegevens (naam, adres, ...);
- gezinssamenstelling (eventuele samenwonende personen, kinderen, ...);
- inkomsten (uit werk, ...);
- vermogen (spaargeld, eigendom, ...);
- aanvragen voor hulp bij andere OCMW's.

#### 5.3.1 Rijksregister

Een belangrijke databank waartoe de OCMW's nu gratis toegang hebben via de KSZ is het Rijksregister. Ze kunnen nu ook automatisch wijzigingen in het Rijksregister ontvangen voor personen die ingevoerd zijn in het systeem.

Indien de persoon waaraan het OCMW hulp verleent niet voorkomt in het Rijksregister, maar er zijn wel minimale identificatiegegevens<sup>57</sup> (MID) beschikbaar, kan

---

<sup>57</sup> Minimale identificatiegegevens (MID): groep van identificatiegegevens die absoluut noodzakelijk zijn om een persoon met voldoende zekerheid te kunnen identificeren. Dit concept wordt gebruikt om natuurlijke personen die niet in het Rijksregister zijn opgenomen, te identificeren met oog op registratie in bis- of terregister.

ook hiervoor het dossier worden geïntegreerd. Het kan gaan om personen die illegaal in het land verblijven of personen die om één of andere reden niet voorkomen in het BIS-register<sup>58</sup> (X, 2002: 14).

Een gesignaleerd nadeel aan de consultatie van het Rijksregister via de KSZ is dat deze niet de historiek van de adressen beschikbaar stelt, met als gevolg dat OCMW's toch nog rechtstreeks deze informatie bij het Rijksregister (tegen betaling) blijven opvragen.

### 5.3.2 Wachtregister

Naast het Rijksregister is voor het OCMW nog een andere bron van belang, vooral voor wat betreft de identificatie van asielzoekers: het wachtregister. Dit bevat informatie met betrekking tot kandidaat politiek vluchtelingen, meer bepaald het verloop van hun aanvraag.

Deze twee databanken (rijksregister en wachtregister) zijn voornamelijk bedoeld voor identificatiedoeleinden van burgers en het bepalen van de bevoegdheid van een OCMW.

Voorwaarde voor de consultatie is dat het dossier van de aanvrager wordt geïntegreerd in de repertoria van de KSZ en het Ministerie van Sociale Zaken (Smals-MvM) met de voorziene hoedanigheidscode (X, 2002: 13). Vervolgens laat de consultatie van het personenrepertorium van de KSZ laat OCMW toe te achterhalen in welke sector van het primaire netwerk van de SZ er welk type dossier bestaat voor welke periode. Het OCMW kan vervolgens contact opnemen met de betrokken sector om de rechten van de cliënten te doen gelden en/of eventuele verleende voorschotten terug te vorderen. De consultatie van het sectorieel verwijzingsrepertorium van het Ministerie van Sociale Zaken (Smals-MvM) laat toe te weten of een ander OCMW voor dezelfde persoon reeds over een bepaald type dossier beschikt en voor welke periode. Via deze consultatie kan vermeden worden dat twee OCMW's dezelfde voordelen zouden verlenen aan dezelfde persoon.

### 5.3.3 SIS-kaart

Ten slotte geeft de consultatie van de inhoud van de SIS-kaart informatie omtrent de correcte identiteit van de betrokkene, de aansluiting bij welk ziekenfonds en

---

<sup>58</sup> Het BIS-register is een gegevensbank bijgehouden door de KSZ, die over alle natuurlijke personen die niet in het Rijksregister zijn ingeschreven, maar over wie wel minimale identificatiegegevens beschikbaar zijn, maximaal de volgende gegevens bevat, inclusief de historieken: KSZ-nummer, naam en voornamen, geboorteplaats en -datum, geslacht, nationaliteit, verblijfs- en betalingsadres, plaats en datum van overlijden, burgerlijke staat.

voor welke periode, het al dan niet in regel zijn, het al dan niet in aanmerking komen voor sociale franchise.

De consultatie van de SIS-kaart veronderstelt dat de betrokkene in het bezit is van de SIS-kaart. OCMW's zijn ook vragende partij om op andere wijzen toegang te hebben tot deze informatie.

#### **5.4 Toegang tot databanken voor de opsporing van potentiële leefloongerechtigden en/of sociale hulp?**

In het kader van deze onderzoeksopdracht is het belangrijk om ook de mogelijkheden tot het opsporen van potentiële gerechtigden op leefloon en/of sociale hulp door de OCMW's te exploreren. Hier doen zich echter een aantal knelpunten voor.

##### **5.4.1 Mogelijkheden en beperkingen m.b.t. de KSZ**

De toegang tot nieuwe informatie voor een OCMW wordt door een aantal factoren beperkt. Het OCMW kan slechts gegevens opvragen langs het netwerk van de KSZ voor de verschillende types van dossiers waarover het beschikt en die het voorafgaandelijk heeft geïntegreerd in het personenrepertorium van de KSZ met een aparte hoedanigheidscode en voor een gedefinieerde periode. Indien het OCMW gegevens wil opvragen i.v.m. personen die niet geïntegreerd zijn in het systeem is er een procedure voorzien. Dan dient er een toestemming te worden bekomen van het Sectoraal comité van de sociale zekerheid. Dit comité gaat na of een informatie-uitwisseling in overeenstemming is met de wetgeving rond privacy.

Een tweede opstapel is dat de ontwikkeling van informatiestromen steeds een bepaalde kostprijs met zich meebrengt. Op dit ogenblik vraagt een steeds verder doorgedreven informatisering van de OCMW's reeds zeer veel extra financiële inspanningen.

Deze knelpunten nemen echter niet weg dat er verder dient te worden onderzocht welke mogelijkheden er zich op een OCWM-overstijgend en mogelijks meer macroniveau aan positieve bestandskoppelingen mogelijk zijn. Hiervoor is verder overleg en onderzoek in nauw contact met de KSZ en de OCMW's noodzakelijk.

##### **5.4.2 Andere databanken of andere cliëntinformatie**

Naast de KSZ zijn nog een aantal andere databanken mogelijks consulteerbaar. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het bevolkingsregister in samenwerking met de gemeente of aan databanken in beheer van de mutualiteiten. Andere mogelijke bronnen die in het kader van de focusgroepen door de OCMW's als relevant werden vermeld zijn bijvoorbeeld de dossiers die op de LAC's worden behandeld,

personen met betalingsmoeilijkheden i.v.m. ziekenhuisrekeningen en/of de zorgverzekering, personen geconfronteerd met achterstallige huurgelden in sociale woningbouw of die bedreigd worden met uithuiszetting. Verschillende OCMW's nemen op deze verschillende pistes al verkennende initiatieven. Zo voorziet het OCMW van Antwerpen systematisch een huisbezoek vooraleer het LAC<sup>59</sup> toestemming geeft tot de stopzetting van energielevering. Zo gebeurt ook in het OCMW van Gent waar het Energie-team een huisbezoek brengt bij personen met ernstige betalingsmoeilijkheden t.a.v. energieleverancier(s). In het OCMW van Mechelen informeert men automatisch WIGW-cliënten (toekomstige OMNIO-cliënten) die mazout tanken i.v.m. de stookoliepremie.

## **6. Voorstellen om de proactieve kracht van positieve bestandskoppeling voor OCMW's te versterken**

Op basis van deze eerste, voorlopige analyse van de mogelijkheden en beperkingen die positieve bestandskoppeling en de aansluiting van de OCMW's op de KSZ te bieden heeft op het vlak van proactiviteit, kunnen volgende besluiten en aanbevelingen worden geformuleerd.

Verhogen gebruik van aanvullende rechten op het leefloon (zgn. partiële onderbescherming):

- voor wat het verhogen van het gebruik van aanvullende rechten op het leefloon betreft is het aan te bevelen de mogelijkheden van het multifunctioneel attest in zake de automatische toekenning van rechten uit te breiden tot het volledige aantal aanvullende rechten; het betreft het bekomen van een vervoersabonnement van De Lijn, het sociaal telefoontarief en sociale telefoonkaart en het sociaal tarief voor gas en elektriciteit;
- elektronische attestering vermindert de administratieve last, verhoogt de klantvriendelijkheid en waarborgt rechtentoekenning op een systematische wijze. Dit leidt tot meer rechtsgelijkheid t.a.v. de burger.

Opsporen personen in onderbescherming (zgn. volledige onderbescherming):

- voor wat het opsporen van personen in onderbescherming en dus potentiële gerechtigden op leefloon betreft is het aan te bevelen de drempels naar de toegang tot nieuwe informatie onder de vorm van proefprojecten verder te onderzoeken. Deze pistes kunnen dan zowel betrekking hebben op de aansluiting op de KSZ als op het consulteren van andere databanken of andere cliëntinformatie. Vervolgens kunnen concrete oplossingen worden uitgewerkt zoals bv. het

---

<sup>59</sup> Lokale Adviescommissie (LAC), aanwezig in elke gemeente, bestaande uit vertegenwoordigers van het OCMW en van de netbeheerders. Het LAC onderzoekt de aanvraag tot stopzetting elektriciteits- en aardgaslevering bij een afnemer van een netbeheerder, alvorens deze eventueel kan overgaan tot afsluiting.

in kaart brengen van noodzakelijke - nieuwe - informatiestromen om onderbescherming op te sporen voor alle OCMW's. Een verdere uitwerking van gegevensuitwisseling i.v.m. financiële gegevens (bv. belastingsaangifte) wordt hierbij o.a. als een mogelijkheid naar voren gebracht.

- opsporing via bestandskoppeling is echter niet alleen omwille van technische redenen beperkt, maar ook omwille van procesgebonden redenen. Niet zelden gaat het proces van onderbescherming gepaard met het niet (meer) of onjuist opgenomen zijn in relevante administratieve bestanden. Daarom is het belangrijk om complementair andere strategieën te ontwikkelen:<sup>60</sup>
  - het aanbieden van laagdrempelige initiatieven (bv. via socioculturele activiteiten, emancipatorische werkingen);
  - informatieve acties gericht op specifieke doelgroepen (bv. gefailleerde zelfstandigen of zelfstandigen met betalingsmoeilijkheden, scholieren in het laatste jaar secundair);
  - netwerkvorming met een brede waaier van intermediairen (o.a. straathoekwerk, CLB's, wijkagenten, huisartsen, stadswachten, thuisverpleging, CAW's, postbodes, Kind en Gezin).

---

<sup>60</sup> Voor de verdere verkenning van deze complementaire strategieën verwijzen we naar het methodiekboek dat een tweeluik vormt met dit onderzoeksrapport.

---

## ***ALGEMEEN SAMENVATTEND BESLUIT***

### **1. Onderzoeksopzet**

In dit onderzoek naar onderbescherming ten aanzien van het leefloon ligt de centrale focus op het maatschappelijk domein van het inkomen. Het gaat om die vorm van sociale uitsluiting die wordt gekarakteriseerd door het niet realiseren van een inkomen dat via de organieke wet op de OCMW's op een maatschappelijk geïnstitutionaliseerde wijze wordt beschouwd als het inkomen dat moet toelaten een menswaardig bestaan te leiden, het 'leefloon'.

Via een beter begrip van deze vorm van sociale uitsluiting zoeken we naar aanknopingspunten voor het invullen van een mogelijke proactieve rol van het OCMW op dit domein. Doel is het ontwikkelen van een inspirerend, activerend methodieboek voor proactief handelen ten aanzien van onderbescherming door OCMW's.

Deze doelstelling veronderstelt het detecteren van aanknopingspunten voor de identificatie, de opsporing en de benadering van de doelgroep. Deze kunnen gelegen zijn in: kwantificeerbare kenmerken van de doelgroep, de leefwereld van de doelgroep, de eigen werking van het OCMW en mogelijkheden die zich voordoen in de ruimere maatschappelijke omgeving. Deze sporen vertalen zich in vier onderscheiden, maar onderling verbonden onderzoeksluiken. Samen leveren zij de inhoudelijke onderbouw voor het methodieboek, dat een tweeluik vormt met dit onderzoeksrapport.

In het eerste, kwantitatieve onderzoeksluik benaderden we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een toestand van sociale uitsluiting: via een profiel-schets van onderbeschermden gaan we na of en welke persoonsgebonden kenmerken het risico op onderbescherming ten aanzien van het leefloon vergroten. In het tweede, kwalitatieve onderzoeksluik benaderen we onderbescherming ten aanzien van het leefloon als een proces van sociale uitsluiting dat zich in en door de dagelijkse leefwereld voltrekt en continueert of beëindigt. Op basis van diepte-interviews met de betrokkenen gaan we na hoe we onderbescherming vanuit hun

ervaringen en betekenisverlening moeten begrijpen en welke daarin de aanknopingspunten zijn voor een proactieve benadering door het OCMW. In het derde onderzoeksluik worden op basis van literatuur en expertgesprekken de mogelijkheden en beperkingen van positieve bestandskoppeling voor de OCMW's verkend.<sup>61</sup> In het vierde onderzoeksluik worden de resultaten uit de voorgaande delen getoetst aan 16 piloot-OCMW's<sup>62</sup> in focusgroepgesprekken. Op deze manier worden de mogelijkheden en knelpunten omtrent een proactieve benadering van financiële onderbescherming en het draagvlak hiervoor verkend. De inzichten worden vertaald in methodische kaders en instrumenten die onmiddellijk ter toetsing worden voorgelegd aan deze piloot-OCMW's.

Tot slot nog als opmerking: de samenwerking van OCMW's met intermediären vormt in het kader van deze opdracht geen afzonderlijk onderzoeksluik. Wel wordt het thema onrechtstreeks behandeld: via aandacht voor deze contacten in de diepte-interviews, via het bespreken van ervaringen met intermediären van OCMW's in de focusgroepen.

## 2. Onderzoeksresultaten

### 2.1 Omvang en profiel van onderbescherming

Uit de kwantitatieve analyse leren we dat het aantal onderbeschermden niet is afgenomen met verloop van de tijd (1993-1997). In deze periode bevindt 4,2% van de hele bevolking zich minstens 1 maand onder de toenmalige drempel van het leefloon.

De profielanalyse laat ook toe om een aantal beschermende factoren en risicofactoren aan te duiden voor onderbescherming. Algemeen stellen we vast dat eens men beschermd wordt door een minimuminkomen, de kans groter is dat men ook de periode nadien beschermd blijft. Omgekeerd zou dit net ook kunnen wijzen op de hardnekkigheid van onderbescherming.

Geen effecten vonden we voor de kenmerken geslacht, leeftijd en nationaliteit.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Positieve bestandskoppeling beoogt, door het koppelen van bepaalde administratieve gegevens, aan te geven dat de persoon in kwestie recht heeft op een bepaalde uitkering of tegemoetkoming.

<sup>62</sup> De 16 piloot-OCMW's zijn: Antwerpen, Bastogne, Bergen, Brussel-Stad, Charleroi, Eeklo, Fleurus, Genk, Gent, La Louvière, Luik, Mechelen, Oostende, Schaarbeek, Seraing en Tienen. Voor een lijst van deelnemers verwijzen we naar de bijlagen.

<sup>63</sup> Opgelet: het feit dat deze variabelen het *risico op onderbescherming* niet verhogen, staat los van hun invloed op de armoedekans. Allochtonen (niet-EU-burgers) hebben bv. relatief gesproken niet méér kans dan Belgen op onderbescherming als ze arm zijn, maar ze zijn wél oververtegenwoordigd onder de armen, en dus ook onder de onderbeschermden.

Het profiel van personen in onderbescherming toont verder aan dat het hebben van (vooral jonge) kinderen een bescherming vormt tegen onderbescherming. Hiermee overeenkomend vormen éénpersoonshuishoudens net een risicogroep voor onderbescherming.

*Het aanwezig zijn van kinderen in een huishouden biedt bescherming tegen onderbescherming terwijl éénpersoonshuishoudens net een risicogroep vormen voor onderbescherming.*

Andere beschermende factoren tegen onderbescherming blijken het hebben van werk en een minder goede gezondheid.

*Werk hebben en beschikken over een minder goede gezondheid beschermen tegen onderbescherming.*

Wat het onderwijsniveau betreft, zien we enerzijds dat een hoger diploma de kans om in armoede te geraken en de persistentie in armoede verkleint. Anderzijds hebben personen met een hogere opleiding een hogere kans op onderbescherming wanneer ze in een armoedesituatie verzeild geraken.

*Hoger opgeleiden, eens ze in een financiële armoedesituatie geraken, hebben een hoger risico op onderbescherming.*

Een opmerkelijke groep zijn zelfstandigen. Zelfstandigen vertonen extra risico's: niet enkel op armoede en op persistentie in de armoede, maar ook op niet-dekking door leefloon eens men in een armoedesituatie is terecht gekomen.

*Zelfstandigen zijn extra kwetsbaar niet enkel om in een armoedesituatie te geraken, maar ook voor onderbescherming eens men in deze armoedesituatie is verzeild geraakt.*

Ten slotte stellen we vast dat personen die in Vlaanderen wonen en niet in de stad verblijven een hoger risico op onderbescherming vertonen.

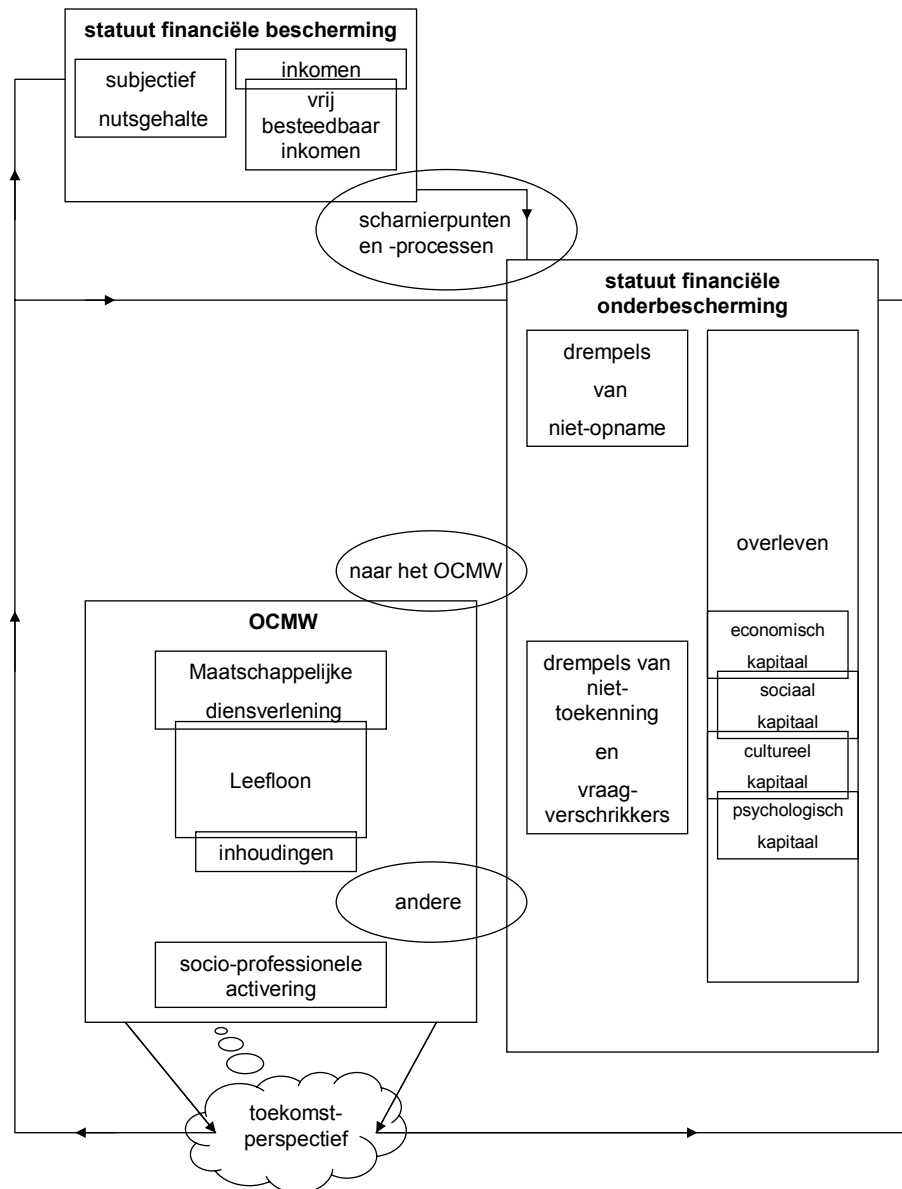
*Wonen op het platteland en in Vlaanderen impliceert extra risico's op onderbescherming.*

## 2.2 Het proces van onderbescherming

De kwalitatieve analyse van de diepte-interviews met personen in onderbescherming geven ons veel inzichten omtrent het proces van onderbescherming en leidt tot een verder ontwikkelen van het concept 'proactief handelen'.

*Een omvattend concept 'proactief handelen'*

Doorheen het onderzoek ontwikkelde het concept van het proces van onderbescherming zich tot een analyseschema met heel wat aandachtsfasen en -elementen (zie onderstaand schema). Het gaat hier om die fasen en elementen die als betekenisvol werden onderkend met het oog op aangrijpingspunten voor een meer proactieve benadering van onderbescherming.



Deze vaststelling van meerdere relevante fasen en elementen roept de vraag op naar een ruimere, meer omvattende invulling van het concept 'proactief handelen' dan alleen maar het actief opsporen en benaderen van onderbeschermden. Een dergelijke beperkte omschrijving laat immers veel kansen voor het verminderen en voorkomen van situaties van onderbescherming onderbenut. Sommigen hiervan situeren zich eerder op het beleids- dan op het hulpverleningsniveau, anderen hebben eerder betrekking op de (mogelijke) rol van andere hulp- en/of dienstverlenende intermediairen. Toch is het duidelijk dat de mogelijke proactieve rol van het OCMW verder gaat dan het opsporen en benaderen van onderbeschermden. Mogelijke aanknopingspunten situeren zich in alle onderscheiden fases van het proces van onderbescherming.

Een bijkomend argument is de vaststelling dat de mogelijkheden van wat een belangrijk instrument voor opsporing van onderbeschermden kan zijn, de positieve bestandskoppeling, niet enkel omwille van technische redenen maar ook omwille van 'procesgebonden' redenen begrensd zijn. Niet zelden immers gaat het proces van onderbescherming gepaard met het niet (meer) of onjuist opgenomen zijn in relevante administratieve bestanden.

In wat volgt bespreken we onze vaststellingen met betrekking tot elk van de als betekenisvol onderscheiden fasen en elementen.

|                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Het gedifferentieerde statuut van financiële (onder)bescherming als aanknopingspunt</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|

Wat betreft een mogelijke rangschikking van statuten van financiële bescherming stellen we vast dat er heel wat differentiatie mogelijk is en dat deze differentiatie niet enkel objectief maar ook subjectief betekenisvol is.

Zo is er differentiatie mogelijk wat betreft:

- werk: naargelang het activiteiten als werknemer en/of als zelfstandige betreft, het om een voltijds dan wel om een deeltijds arbeidsregime gaat en het om een tijdelijk dan wel vast arbeidsstatuut gaat;
- sociale zekerheid: naargelang het om een tijdelijke uitkering dan wel een blijvende uitkering gaat;
- andere inkomensbronnen:
  - transfers binnen het gezin: naargelang de verschillende allocatiesystemen in het gezin. Bijzondere inkomensbronnen, die gerelateerd zijn aan het gezin, maar dan wel aan het ex-gezin, zijn onderhouds- of alimentatiegeld. Zij zouden transfers binnen het ex-gezin kunnen worden genoemd;
  - vermogen: naargelang er een stabiel inkomen uit het vermogen wordt geput dan wel of er sprake is van een voortschrijdend ontsparen;
- minimuminkomen: naargelang het om het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau gaat en dit al of niet onder de vorm van een terug te betalen voorschot.

De interne differentiaties zijn subjectief betekenisvol omwille van de ervaren verschillen in (afdwingbare) duurzaamheid (t.t.z. de stabiliteit) en in relatie hiermee verschillen in 'subjectief nutsgehalte': effectiviteit in functie van het eigen toekomstperspectief. Zo neemt het objectief en het subjectief belang van vast werk doorheen de levensloop toe met een veranderend toekomstperspectief van thuiswonen naar zelfstandig wonen en eventueel ook naar het stichten van een eigen gezin.

Wat de categorie 'andere' inkomensbronnen betreft, valt op hoe onzeker ze zijn en/of hoe weinig 'objectief rechtsgehalte' ze hebben. In eerste instantie blijken het vooral vrouwen te zijn die zich in preciaire inkomenssituaties bevinden omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het (ex-)gezin. Het gaat dan om niet-buitenshuis werkende vrouwen, waaronder huisvrouwen maar ook niet-geregistreerde echtgenote-helpers van zelfstandigen. Een bijzondere kwetsbare positie kan hier worden ingenomen door huwelijksmigranten die door een blijvend gebrek aan kennis van de taal, sociale contacten en een basiskennis van de maatschappij in een maatschappelijk isolement terechtkomen.

Wat het inkomen uit vermogen betreft dringt zich een onderscheid op tussen een vast inkomen uit vermogen en een voortschrijdend ontsparen. Eerder dan als een inkomensbron moet dit laatste worden begrepen als een per definitie eindige overlevingsstrategie.

Wat het leefloon zelf of een bijpassing tot op dit niveau betreft, stellen we vast dat het 'beschermende' van dit statuut in vraag moet worden gesteld. Slechts dankzij bijkomende financiële of materiële hulp door het OCMW en/of door anderen uit het sociaal netwerk, volstaan de gestelde minima om rond te komen. Wie niet over deze extra bronnen beschikt, slaagt daar niet in. Wie door inhoudingen omwille van eerder gemaakte schulden de facto over nog minder inkomen dan het leefloon beschikt, slaagt daar nog minder in.

Wanneer we dit onderscheid tussen inkomen en vrij besteedbaar inkomen veruimen naar alle statuten van bescherming, ontstaat er op het niveau van het individu een overkoepelende typologie met een onderscheid tussen vier mogelijke posities:

- financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BB);
- financiële bescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (BO);
- financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële bescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OB);
- financiële onderbescherming op het vlak van inkomen en financiële onderbescherming op het vlak van vrij besteedbaar inkomen (OO).

| Vrij besteedbaar inkomen<br>Inkomen | Beschermd | Onderbeschermd |
|-------------------------------------|-----------|----------------|
| Beschermd                           | 1 (BB)    | 2 (BO)         |
| Onderbeschermd                      | 3 (OB)    | 4 (OO)         |

Duidelijk is dat er naast de rechtgevende positie van onderbescherming (onderbescherming op het vlak van inkomen op gezinsniveau) zowel op het gezins- als op het individueel niveau een aantal miskende posities van onderbescherming en een aantal risicoposities ten aanzien van onderbescherming zijn.

Miskende posities vallen in deze typologie onder positie 2: er is slechts ogenschijnlijk bescherming op het vlak van inkomen want door inhoudingen is het besteedbaar inkomen de facto lager dan het leefloon. Hierbij stelt zich nog de vraag of bij het beschouwen van deze inhoudingen enkel eerder gemaakte schulden legitiem in aanmerking komen. Zo kan ook de verplichting tot het betalen van onderhouds- of alimentatiegeld het vrij besteedbaar inkomen de facto verlagen tot beneden het niveau van het leefloon. De vastgestelde risicopositie van vooral vrouwen omwille van hun afhankelijkheid van transfers binnen het (ex-)gezin vindt hier een tegenhanger in een precaire inkomenssituatie van vooral mannen omwille van hun verantwoordelijkheid voor transfers binnen het ex-gezin. Meer discussie nog is mogelijk over het al of niet in aanmerking nemen van de (hoge) huisvestingskosten.

Een bijzondere risicopositie stellen we vast daar waar respondenten over wat meer spaargeld beschikken dan om er zich één of enkele maanden doorheen te sleuren. Ontsparen fungeert hier als een dubbele sluis naar onderbescherming waarin de behoefte aan en het recht op financiële hulp eerst objectief en pas vervolgens ook subjectief worden gerealiseerd.

|                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Scharnierpunten en -processen die leiden tot een situatie van onderbescherming</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|

Een scharnierpunt is een gebeurtenis die ofwel een proces in gang zet waardoor het inkomen uiteindelijk beneden het niveau van het leefloon zakt, ofwel op zich meteen ook de gebeurtenis is waardoor het inkomen beneden het niveau van het leefloon zakt. Er is met andere woorden sprake van scharnierpunten en -processen. De scharnierpunten en -processen maken dat een statuut van financiële bescherming omslaat in financiële onderbescherming.

Gerelateerd aan de eerder genoemde vertrekstatuten van financiële bescherming, stellen wij volgende scharnierpunten vast:

- werk:
  - faillissement;

- werkloos worden zonder (onmiddellijk) recht op een werkloosheidsuitkering (omwille van ontslag om dwingende redenen, eigen ontslag of statuut van schijnzelfstandige);
- niet-opname van de werkloosheidsuitkering (samenhangend met depressie, gebrek aan administratief en bureaucratisch doorzicht of verzet vanwege conflicten met de schuldbemiddelaar);
- (de overgang naar) onregelmatig en/of deeltijds werk;
- sociale zekerheid:
  - schorsing van de werkloosheidsuitkering (wegens langdurige werkloosheid, administratieve procedures of fraude);
  - schorsing van ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens niet doorgeven adreswijziging);
  - vertraging uitbetaling ziekte- of invaliditeitsuitkering (wegens administratieve procedures of conflicten);
- andere:
  - verlaten van het ouderlijk huis omwille van zelfstandigheid;
  - relatiebreuk (verlaten worden, echtgenoot in gevangenis of vluchten omwille van intra-familiaal geweld);
  - ambtelijke schrapping (dak- en thuisloosheid);
  - overlijden van de persoon waar men financieel afhankelijk van is (moeder, echtgenoot);
  - achterblijven onderhouds- of alimentatiegeld;
  - voortschrijdende afname spaargeld;
- leefloon:
  - schorsing (omwille van administratieve fouten, verlies van referentieadres, werkweigerings, onvoldoende bewijs van werkwilligheid).

Kijken we naar de aard van de breekpunten die soms niet onmiddellijk maar wel uiteindelijk tot sommige van deze scharnierpunten hebben geleid, dan valt op dat het hier vaak gaat om het overlijden van belangrijke figuren uit de naaste familie, relatiebreuken en gezondheidsproblemen. Deze gebeurtenissen leiden meermaals tot psychische problemen (depressie en/of verslavingsproblematiek) die mee het uiteindelijke scharnierpunt in beweging zetten. Psychische problemen kunnen ook mee aan de basis van het verglijdingsproces liggen.

Een langzaam verglijdingsproces naar de onderbescherming dat uitmondt in niet-opname van sociale zekerheidsrechten, speelt zich soms af buiten het onmiddellijke blikveld van anderen en soms zelfs dat van de betrokkene zelf. In een groeiend sociaal isolement vallen enerzijds contacten met familie, vrienden en kennissen weg en slibben kanalen naar rechten-, dienst- of hulpverlenende organisaties dicht. Anderzijds zijn er bij een aantal scharnierpunten wel duidelijk aanwijsbare (en dus potentieel opsporende en 'meezorgende') organisaties betrokken. Ten eerste gaat het hier om de bij het scharnierpunt meest rechtstreeks betrokken, uitvoe-

rende of bemiddelende actoren en organisaties zoals werkgevers, curatoren, deurwaarders, advocaten, de RVA, ziekenfondsen, vakbonden en het OCMW zelf. Ten tweede gaat het hier om organisaties die zich aan de andere, 'ontvangende' zijde van het scharnierpunt bevinden zoals diensten voor (weduwe)pensioenen en kinderbijslag, en vluchthuizen. Nog andere organisaties bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces, zoals bijvoorbeeld gevangenissen en psychiatrische inrichtingen.

|                                                       |
|-------------------------------------------------------|
| <i>Drempels van niet-opname als aanknopingspunten</i> |
|-------------------------------------------------------|

Ondanks het feit dat ze over geen of weinig bestaansmiddelen beschikken, slagen onderbeschermden er per definitie (één of meerdere keren) niet in om binnen een maand tijd hun recht op het leefloon of een financiële bijpassing tot op dat niveau te realiseren. Vaak heeft dit te maken met drempels voor het aanvragen van financiële hulp bij het OCMW.

Op basis van onze analyse kunnen er vanuit het perspectief van onderbeschermden vier clusters van drempels van niet-opname onderscheiden worden. Deze vormen zich rond:

- het niet ervaren van nood aan hulp;
- het niet kennen van de (eigen) rechten;
- het niet willen vragen en opnemen van hulp;
- het niet kunnen of durven vragen en opnemen van hulp.

Schematisch kunnen we deze clusters als volgt weergeven.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Subjectieve nood aan financiële hulp</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gepercipieerde behoefte</li> <li>– stabiliteit van de situatie</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Kennis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– maatschappelijke basiskennis</li> <li>– basiskennis OCMW</li> <li>– gepercipieerd recht</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Verzet</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– algemeen verzet tegen het maatschappelijk systeem</li> <li>– verzet tegen het OCMW</li> <li>– verzet tegen de geboden hulp owv: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ gepercipieerd nut <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ onrechtstreeks</li> <li>▪ rechtstreeks*</li> </ul> </li> <li>○ (be)handelingswijzen*</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>(Sociaal-)psychologische drempels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– psychisch welbevinden</li> <li>– gevoelens van trots</li> <li>– gevoelens van schaamte</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |

\* na persoonlijke ervaring met het OCMW

Elk van deze drempels is een mogelijk aanknopingspunt voor het versterken van de proactieve dimensie in de beleids- en hulpverleningsfases ten aanzien van onderbescherming.

*Overleven: het hulpverlenend netwerk als aanknopingspunt*

Het proces van onderbescherming en de ermee gepaard gaande overlevingsstrategieën kunnen worden beschouwd als een trapsgewijze waterval of langzaam verglijdingsproces naar (dreigende) dakloosheid. Het is een proces dat wordt gekenmerkt door een wisselwerking tussen het economisch, het sociaal, het cultureel en het psychologisch kapitaal waarover de betrokkenen beschikken.

Als een ingrijpende vorm van uitsluiting is (dreigende) dakloosheid een scharniermoment in het proces van onderbescherming en de ermee gepaard gaande overlevingsstrategieën. Naargelang de betrokkenen nog in mindere of meerdere

mate over eigen economisch kapitaal (financiële middelen, stabiele huisvesting) beschikken, dient dit scharniermoment zich al dan niet vrij snel aan.

Als algemene welzijnsvoorziening wordt het OCMW verondersteld om deel uit te maken van ieders hulpverlenend netwerk als een toegankelijke potentiële hulpverleningsbron. Echter, verzets- of kennisdrempels ten aanzien van het OCMW maken dat de betrokkenen zich wel moeten wenden tot het meer informeel sociaal netwerk. Voor wie zich hier mogelijkheden aandienen, is dit ook een meer wenselijke oplossing.

Een sterk verschaald netwerk en psychisch onwelzijn beperken de mogelijke aanspraak op meer informele hulp. Ook de samenstelling van het (wel nog) aanwezige en bereikbare netwerk hebben een invloed op de beschikbare hulp. De grootste kans op huisvesting als een omvangrijke en verstrekkende hulp wordt geboden door sterke relaties met nabije verwanten en goede vrienden. Deze relaties bieden vaak ook andere instrumentele en/of affectieve hulp. Ook bij verdere verwanten en eerder oppervlakkige vrienden wordt soms huisvesting en/of aanvullende materiële steun gevonden. Vaak echter (maar in het geval van nabije verwanten of goede vrienden niet altijd) is de hulp van huisvesting erg beperkt in tijd. Bovendien verhindert of beperkt het niet kunnen of willen overbelasten van sterke relaties de potentiële hulp die erin besloten ligt.

(Dreigende) dakloosheid is voor enkele respondenten een scharniermoment waarop ze de stap naar het OCMW zetten. Anderen zetten de stap naar andere, meer laagdrempelige organisaties en/of zoeken als (bijna-)daklozen oplossingen in de minder of meerder strafbare strategieën die hen (nog) resten (bedelen, zwartwerk, winkeldiefstal, drugsdealen) en/of in de overschot of het afval van anderen (liefdadigheid, eten uit vuilnisbakken).

Een eventuele, beperkte materiële of praktische hulp, maar vooral ook een volgehouden ondersteunende en informerende hulp van zeer laagdrempelige hulpverleningsvormen zoals straathoekwerk en ontmoetingscentra wordt door de respondenten zeer positief gewaardeerd.

|                                                        |
|--------------------------------------------------------|
| <i>Naar het OCMW: toeleiders als aanknopingspunten</i> |
|--------------------------------------------------------|

Vaak vergezeld van (dreigende) dakloosheid, maken onhoudbare psychische, fysieke, materiële en/of sociale omstandigheden dat er voor onderbeschermden uiteindelijk wel 'iets' moet gebeuren. De stap naar het OCMW wordt onvermijdelijk. Dit 'iets' veronderstelt het sneuvelen van de drempels van niet-opname van financiële hulp bij het OCMW.

De ene onderscheiden cluster van drempels, zo stellen we vast, is hier, op weg naar het OCMW, duidelijk de andere niet. De subjectieve nood aan hulp lost als

het ware doorheen de verderschrijdende onderbescherming op. Kennisdrempels daarentegen moeten worden opgeheven door anderen, terwijl verzet door de betrokkenen zelf moet worden gebroken. De (sociaal-)psychologische drempels, tenslotte, sneuvelen meestal niet echt. Ze worden, onder druk van de omstandigheden en meestal met hulp, maar net genoeg opzij geschoven. De stap naar het OCMW wordt uiteindelijk niet na, maar mét deze drempels gezet.

We stellen opvallend vaak vast dat het vrouwelijke netwerkkleden zijn die de respondenten vergezellen naar het OCMW. Het gaat dan om zussen, dochters, moeders, tantes, schoonzussen en vriendinnen. Maar ook vrienden, kennissen, medewerkers van laagdrempelige organisaties en in een enkel geval een politieagent helpen de betrokkenen soms intensief om hun drempels op te heffen en/of voldoende opzij te schuiven. Het belang van laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklampende hulp mag hierbij niet worden onderschat. Alleen met kennis en zelfs met een uitnodiging van het OCMW, zouden velen de stap niet zetten.

|                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers als aanknopingspunten</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------|

Onderbescherming heeft niet enkel te maken met de al genoemde drempels van niet-opname van financiële hulp bij het OCMW. Sommige onderbeschermden zetten al vrij snel de stap naar het OCMW, anderen springen of klimmen er pas na relatief lange tijd en meestal met ondersteunende hulp naartoe. Bij het OCMW kunnen zich evenwel opnieuw drempels stellen of ontwikkelen. Het gaat dan om:

- (boven)wettelijke drempels die een niet-toekennen van het leefloon of een bijpassing tot op dat niveau bepalen (drempels van niet-toekenning), en/of;
- (be)handelingswijzen die de respondenten doen afzien van een hulpvraag aan het OCMW (vraagverschrikkers).

Ook deze drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers kunnen zowel voor het beleid als voor de hulpverlening aanknopingspunten zijn voor het aanpakken van de problematiek van onderbescherming.

Twee eerste drempels van niet-toekenning, die door onze respondenten het vaakst (samen) worden aangehaald, zijn het niet-beschikken over een domicilie en over een paspoort.

Een derde drempel van niet-toekenning die wordt aangehaald, is schorsing omwille van onvoldoende bewijs van werkwillegheid of weigering van een tewerkstelling.

Naast deze drie vaakst aangehaalde (boven)wettelijke drempels, maken respondenten ook nog melding van procedures en (be)handelingswijzen waardoor zij ontmoedigd of ontzet geraken en van hun hulpvraag afzien. Het gaat hier onder meer om een (soms ongewettigd) lange toekenningsprocedure waardoor het reali-

seren van het recht op een leefloon of een bijpassing tot op dit niveau (nog langer) wordt uitgesteld. Ook de persoonlijke (be)handelingswijze van de betrokken sociaal assistent(e) kan, zeker gelet op de vaak wankelende psychische drempels, een sterke vraagverschrikker zijn. Tenslotte stellen we nog een zeer directe en extreme vraagverschrikker vast: foutieve niet-toekenning.

De vastgestelde drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers kunnen op hun beurt verworden tot nieuwe, op ervaring gebaseerde drempels van niet-opname.

|                                                         |
|---------------------------------------------------------|
| <i>De variabele toegekende hulp als aanknopingspunt</i> |
|---------------------------------------------------------|

We stellen vast dat er een grote variabiliteit is in de hulp die financieel onderbeschermen van het OCMW ontvangen en dit zowel wanneer zij niet als wanneer zij wel aan (boven)wettelijke voorwaarden voldoen, én zowel naar administratieve als naar hulpverlenende (be)handelingswijzen. De hulp van het OCMW bij het realiseren op een menswaardig inkomen, zo lijkt het, is in zekere mate arbitrair. De vraag die zich hier in de eerste plaats stelt is hoe ruim de ruime handelingsmarge die het moreel programma van de organieke OCMW-wet toelaat, mag zijn.

Nog meer stof tot discussie wordt geboden wanneer hier ook de vaststellingen over oneigenlijke vormen van hulp, zoals het 'zwerfloon',<sup>64</sup> en over de ontoereikendheid van het leefloon op zich mee in overweging worden genomen.

Van duurzame, integrerende hulp kan bij het uitkeren van een 'zwerfloon' maar moeilijk sprake zijn; het houdt de betrokkenen als het ware vast in hun positie van onderbescherming. Maar ook ontvangers van een leefloon belanden indien ze het moeten stellen zonder bijkomende hulp, vaak voortdurend opnieuw in een situatie van (t)huisloosheid en dus in een situatie zonder domicilie en dus in een financiële situatie onder het leefloon. Bovendien wordt het gepercipieerd nut van het leefloon door deze instabiliteit zwaar op de proef gesteld. Er dreigt dan voorgoed een muur tussen het OCMW en de betrokken burger komen te staan.

### **2.3 Mogelijkheden en beperkingen van positieve bestandskoppeling: eerste verkenning**

Op basis van een eerste, exploratieve analyse van de mogelijkheden en beperkingen die positieve bestandskoppeling en de aansluiting van de OCMW's op de KSZ te bieden heeft op het vlak van proactiviteit, kunnen volgende besluiten en aanbevelingen worden geformuleerd:

---

<sup>64</sup> De praktijk van het zgn. 'zwerfloon' ('RIS de rue') bestaat erin dat de betrokkene wekelijks een bedrag uitgekeerd krijgt dat in verhouding substantieel lager is dan het leefloon. Deze praktijk en de concrete invulling ervan verschilt tussen de OCMW's.

- Voor wat het opsporen van personen in onderbescherming en dus potentiële gerechtigden op leefloon betreft is het aan te bevelen de drempels naar de toegang tot nieuwe informatie onder de vorm van proefprojecten verder te onderzoeken. Deze pistes kunnen dan zowel betrekking hebben op de aansluiting op de KSZ als op het consulteren van andere databanken of andere cliëntinformatie. Vervolgens kunnen concrete oplossingen worden uitgewerkt zoals bv. het in kaart brengen van noodzakelijke - nieuwe - informatiestromen om onderbescherming op te sporen voor alle OCMW's. Een verdere uitwerking van gegevensuitwisseling i.v.m. financiële gegevens (bv. belastingsaangifte) wordt hierbij o.a. als een mogelijkheid naar voren gebracht.
- Opsporing via bestandskoppeling is echter niet alleen omwille van technische redenen beperkt, maar ook omwille van procesgebonden redenen. Niet zelden gaat het proces van onderbescherming gepaard met het niet (meer) of onjuist opgenomen zijn in relevante administratieve bestanden (o.a. ambtelijke schrapping). Daarom is het belangrijk om complementair andere strategieën te ontwikkelen:<sup>65</sup>
  - het aanbieden van laagdrempelige initiatieven (bv. via socioculturele activiteiten, emancipatorische werkingen);
  - informatieve acties gericht op specifieke doelgroepen (bv. gefailleerde zelfstandigen of zelfstandigen met betalingsmoeilijkheden, scholieren in het laatste jaar secundair);
  - netwerkvorming met een brede waaier van intermediairen (o.a. straathoekwerk, CLB's<sup>66</sup>, wijkagenten, huisartsen, stadswachten, thuisverpleging, CAW's, postbodes, Kind en Gezin).
- Voor wat het verhogen van het gebruik van aanvullende rechten op het leefloon betreft is het aan te bevelen de mogelijkheden van het multifunctioneel attest inzake de automatische toekenning van rechten uit te breiden tot het volledige aantal aanvullende rechten. Het betreft het bekomen van een vervoersabonnement van De Lijn, het sociaal telefoontarief en sociale telefoonkaart en het sociaal tarief voor gas en elektriciteit.
- Elektronische attestering vermindert de administratieve last, verhoogt de klantvriendelijkheid en waarborgt rechtentoekenning op een systematische wijze. Dit leidt tot meer rechtsgelijkheid t.a.v. de burger.

## 2.4 Ontwikkeling van een methodiekboek voor OCMW's

De dataverzameling via focusgroepgesprekken met 16 piloot-OCMW's heeft voornamelijk betrekking op informatie omtrent de huidige visies en praktijken met betrekking tot proactief handelen t.a.v. onderbescherming. Er wordt onmid-

<sup>65</sup> Voor de verdere verkenning van deze complementaire strategieën verwijzen we naar het methodiekboek dat een tweeluik vormt met dit onderzoeksrapport.

<sup>66</sup> CLB: Centrum voor Leerlingbegeleiding, CAW: Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.

dellijk vruchtbaar gebruik gemaakt van deze 'kritische massa' om tussentijds de onderzoeksresultaten uit de drie andere luiken af te toetsen en verder te verfijnen.

Deze gesprekken zijn de voedingsbodem voor een tweede publicatie, nl. een methodiekboek voor OCMW's omtrent proactief handelen t.a.v. onderbescherming. Het methodiekboek bouwt in die zin onmiddellijk verder op de inzichten uit het onderzoeksrapport en is ontwikkeld in directe dialoog met de praktijk. Het reikt concrete handvatten en veel praktijkvoorbeelden aan voor de ontwikkeling van proactief handelen in de strijd tegen financiële onderbescherming. Het richt zich op de eerste plaats naar praktijkwerkers en beleidsverantwoordelijken werkzaam in de OCMW's alsook naar medewerkers in het brede sociale en administratieve werkveld.



## **VOORSTELLEN VOOR BELEID EN ONDERZOEK**

Vooraleer aan te vatten met de beleidsvoorstellen willen we nogmaals duidelijk stellen dat we ons in het kader van deze onderzoeksopdracht in het bijzonder richten op de OCMW's. Desalniettemin menen we, gefundeerd op de resultaten, dat financiële onderbescherming een breder thema is dat behoefte heeft aan een sectoroverschrijdende benadering en aanpak. Deze vaststelling vormt de rode draad doorheen de aanbevelingen.

### **1. Voorstellen voor beleid**

#### **1.1 Nood aan een proactieve strategie tegen financiële onderbescherming**

De onderzoeksresultaten geven aan dat er zich een reëel probleem stelt op het vlak van onderbescherming in verband met leefloon en sociale hulp. Zo is niet alleen de omvang van de populatie die met onderbescherming wordt geconfronteerd omvangrijk en vrij constant in de tijd. Ook betreft het een meer diverse populatie en in meer diverse omstandigheden dan oorspronkelijk vermoed. Deze problematiek, die in strijd is met het recht op een menswaardig inkomen, noodzaakt het beleid en in het bijzonder de OCMW's en actoren uit de sociale zekerheid tot het ontwikkelen van een proactieve strategie tegen financiële onderbescherming. Hiermee wordt bedoeld dat het aan de overheid is om personen die zich in een situatie van financiële onderbescherming bevinden op te sporen en te benaderen opdat hun financiële rechten worden gerealiseerd. Voor de ontwikkeling van deze strategie dienen de risicofactoren en beschermende factoren die uit de onderzoeksresultaten blijken als richtinggevend meegenomen te worden. De bestrijding van onderbescherming houdt de bestrijding in van drempels tot niet-opname en van vraagverschrikkers en een grote alertheid bij scharniermomenten, die kansen op een positieve spiraal maar ook risico's op een verdere negatieve spiraal kunnen inhouden.

Deze strategie omvat verschillende fasen in het hulpverleningsproces welke uitgebreid worden beschreven in het bijhorend methodiekboek. In wat volgt stippen

we ze kort aan, gekoppeld aan een aantal concrete beleidsaanbevelingen, mede aangebracht en gedragen door de bevraagde onderbeschermden. Hierbij dient onmiddellijk te worden opgemerkt dat de problematiek van onderbescherming een procesmatig verloop kent met lussen in allerlei richtingen. Dit betekent dat de aanpak ervan ook een proces dient te zijn dat zo flexibel mogelijk kan inspelen op dit complexe proces.

*a) Preventie*

Informereren en communiceren moet twee doelen dienen: informeren over rechten, maar ook de beeldvorming over het OCMW en de OCMW-cliënten bijsturen. Bijzondere aandachtsgroepen hier zijn jongeren en anderstalige nieuwkomers die meer en beter moeten worden geïnformeerd over het aanbod van het OCMW, maar preventief ook over het ruimere geheel van rechten en plichten. Ook allereerste (potentieel) doorverwijzende organisaties en actoren zijn niet altijd volledig en/of correct ingelicht omtrent het aanbod van het OCMW.

*b) Opsporing, benadering en toeleiding*

De overheid heeft als taak om personen die zich in een situatie van financiële onderbescherming bevinden op te sporen en te benaderen opdat hun financiële rechten worden gerealiseerd. Voor de ontwikkeling van deze strategie dienen hierbij de risicofactoren en beschermende factoren die uit de onderzoeksresultaten blijken als richtinggevend meegenomen te worden. Ook de aansluiting van de OCMW's op de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid biedt hier aanknopingspunten. Een kennistekort omtrent financiële rechten speelt echter bij de toeleiders naar het OCMW.

Met betrekking tot opsporen, benaderen en toeleiden van onderbeschermden, wordt mede door de respondenten aangegeven dat organisaties en actoren die zich rond de scharnierpunten en -processen situeren door opsporing en doorverwijzing een beschermende rol kunnen en zelfs moeten opnemen. Andere gesuggererde oplossingen verwijzen naar mogelijkheden van 'outreaching' werken en dit rechtstreeks door het OCMW zelf of via intermediairen die een brugfunctie kunnen vervullen. Het gaat hier om permanent voeling en contact houden met de leefwereld van (potentiële) cliënten. Dat respondenten hierbij benadrukken dat het moet gaan om laagdrempelige, vertrouwelijke en aanklappende hulp van vooral informatieve, praktische en emotioneel ondersteunende aard, speelt in op de onderkende drempels van niet-opname. Ook voor zichzelf zien respondenten hier een taak weggelegd. Zo vinden velen het belangrijk om hun ervaringskennis, hun expertise in woord én in daad te delen. In feite gebeurt dit al vaak op een informele manier.

*c) Onthaal*

Voor een verbeterd onthaal wordt gevraagd naar meer privacy en wordt een warm, 'sociaal' en informatief onthaal tegenover een koel, wantrouwend of zelfs beschuldigend onthaal geplaatst. Het inschakelen van ervaringsdeskundigen en/of interculturele bemiddelaars wordt hier als een bijkomende oplossing gezien. Ook het belang van het eerste contact dient te worden geaccentueerd, om niet te verworden tot vraagverschrikker.

*d) Rechtendetectie*

Tevens wordt gepleit voor meer en meer gelijke duurzame integratiekansen voor iedereen. Dit heeft ten eerste betrekking op automatische rechtendetectie en maatschappelijke dienstverlening, en met een uniformere informering en uitvoering. Ten tweede gaat het hier om méér leefloon en daardoor ook een stabiel statuut van financiële bescherming. Ten derde is er het activeringsluik. Respondenten die voorafgaand van de werkloosheidsuitkeringen werden geschorst, vinden dit getrapte activeringssysteem niet altijd 'kloppen'. Zij pleiten in de eerste plaats voor meer en betere tewerkstellingskansen voor werklozen, dus vóór er wordt geschorst en processen van onderbescherming op gang kunnen komen. Anderen pleiten, naargelang hun uiteenlopende ervaringen met de activeringsplicht bij het OCMW, voor een actievere activering, meer afstemming met de externe omgeving en/of 'waardevoller' werk. Letterlijk heeft dit 'waardevolle' dan betrekking op de duur en/of de verloning, figuurlijk op een meer krachtgerichte aanpak op maat.

*e) Realiseren van rechten*

Ten aanzien van het niet beschikken over (de juiste) papieren, wordt voorgesteld om de ambtelijke schrapping minder strikt of met een termijn toe te passen. Daarnaast wordt de oprichting voorgesteld van een onafhankelijk fonds dat mensen financieel in staat stelt om minstens één keer hun papieren te regulariseren.

Tot slot wordt ten aanzien van de (boven)wettelijke voorwaarde van domicilie een actievere rol van het OCMW op het vlak van huisvesting voorgesteld. Het gaat hier dan op zijn minst om een aanbod van plaatsen waar men zich fatsoenslijk kan wassen en kan eten, maar ook om een duidelijke en systematische toekenning van een referentieadres, tijdelijke (nood)woningen en betaalbare (eventueel collectieve) huisvestingsalternatieven op langere termijn. In de grootsteden, maar zeker ook in de centrumsteden en de kleinere gemeenten wordt aan dergelijke oplossingen een schrijnend gebrek ervaren. Naast rechtstreekse huisvestingshulp, vinden respondenten dat het OCMW ook het imago van haar cliënteel bij huiseigenaars zou moeten verbeteren.

## **1.2 Aandacht voor bijzondere doelgroepen**

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat éénpersoonshuishoudens, personen die op het platteland wonen en zelfstandigen een verhoogd risico op onderbescherming hebben. In het proactieve beleid t.a.v. onderbescherming is het dan ook sterk aanbevolen extra aandacht te besteden aan deze doelgroepen.

## **1.3 Aandacht voor scharnierenmomenten en -processen**

Op basis van de onderzoeksgegevens krijgen we meer inzicht in scharnierenmomenten en -processen die onderbescherming veroorzaken. In een proactieve strategie t.a.v. onderbescherming verdienen deze gebeurtenissen op zich of als begin van een proces naar onderbescherming bijzondere aandacht. Hierin schuilen belangrijke aanknopingspunten voor verschillende andere instanties om juist op een proactieve manier het probleem van onderbescherming sneller of volledig te counteren, opdat het recht op een inkomen niet in het gedrang hoeft te komen. Voor een oplistijng van de belangrijke scharnierpunten - gerelateerd aan vertrekstatuten van financiële bescherming - verwijzen we naar p. 70.

Het is aan te bevelen dat de betrokken instanties verplicht worden na te gaan wat de implicaties van een sanctie, schrapping of schorsing zijn en mee naar oplossingen te zoeken. In verband met ambtelijke schrapping zou kunnen besloten worden om de regelgeving hieromtrent zo aan te passen dat de betrokkene automatisch een referentieadres bij het OCMW van de gemeente waar de betrokkene wordt geschrapt bekommt. Zo kan men vermijden dat men in een juridisch en administratief vacuüm terechtkomt. Minimaal is het belangrijk dat de betrokken instanties onmiddellijk en automatisch de rechthebbende correct informeren omtrent de voorwaarden en procedure voor de aanvraag van het leefloon bij het OCMW.

In het bijzonder dienen ook gezondheidsproblemen (fysiek en/of mentaal) al dan niet voortvloeiend uit de vastgestelde breekpunten te worden vermeld. Deze gebeurtenissen leiden meermaals tot psychische problemen (depressie en/of verslavingsproblematiek) die mee het uiteindelijk scharnierpunt in beweging zetten. Psychische problemen kunnen ook mee aan de basis van het verglijdingsproces liggen.

## **1.4 Nood aan een 'gedeelde' strategie tegen financiële onderbescherming**

Gezien de grote variatie in scharnierenmomenten en -processen die leiden tot naar een situatie van onderbescherming is het belangrijk dat de proactieve strategie tegen financiële onderbescherming gedeeld wordt door meerdere maatschappelijke actoren en sectoren. De problematiek van onderbescherming kan gepaard gaan met een groeiend sociaal isolement waardoor het zich voltrekt buiten het onmid-

dellijk blikveld van officiële instanties, van anderen en soms zelfs dat van de betrokkene zelf. Dit aspect vormt een bijzondere moeilijkheid bij de ontwikkeling van een proactieve strategie tegen onderbescherming. Tegelijk is het een extra argument voor de ontwikkeling van een gedeelde strategie. Bij een aantal scharnierpunten zijn echter wel duidelijk aanwijsbare (en dus potentieel opsporende en 'meezorgende') organisaties betrokken. Zo hebben de sectoren van de sociale zekerheid en van de OCMW's hierin een cruciale rol te vervullen. Maar deze dient, om tot een effectieve strategie te komen die zoveel als mogelijke aanknopingspunten inhoudt, te worden ondersteund door acties vanuit aanpalende sectoren en/of instanties in het brede sociale en administratieve werkveld. De ervaringen uit de diepte-interviews geven aan dat enerzijds een aantal rechtstreeks bij het scharnierpunt betrokken uitvoerende of bemiddelende actoren zoals vakbonden, werkgevers, curatoren en deurwaarders hierin een rol kunnen opnemen. Anderzijds gaat het ook om een aantal organisaties aan de andere, 'ontvangende' zijde van het scharnierpunt zoals bv. vluchthuizen. Nog andere sectoren die deze strategie mee kunnen versterken zijn de geestelijke gezondheidszorg (in het bijzonder psychiatrische instellingen) en justitie (in het bijzonder gevangenissen).

### **1.5 Nood aan een duidelijke (her)definiëring van (onder)bescherming**

Dit onderzoek toont tevens aan dat er een nood is aan een duidelijke (her)definiëring van (onder)bescherming. Een centrale vraag hierbij is wie is/wordt (h)erkend als onderbeschermd. De resultaten in verband met bijvoorbeeld het verschil tussen beschikbaar en besteedbaar inkomen (o.a. door inhoudingen omwille van schulden, alimentatie, woonlasten) geven onmiddellijk de complexiteit van deze vraagstelling aan.

### **1.6 Nood aan meer en stabiel leefloon**

In het bijzonder het kwalitatieve onderzoeksmateriaal geeft op overtuigende wijze aan dat het geldelijk bedrag van het leefloon onvoldoende is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Er is duidelijk nood aan een verhoogd bedrag van het leefloon. Naast de hoogte van het bedrag is ook de stabiliteit van de toekenning ervan een cruciaal gegeven in de bescherming tegen onderbescherming. Periodes van sancties en/of gedeeltelijke of volledige schorsing betekenen een grote inbreuk op het recht op financiële bescherming en op de menselijke waardigheid en dienen als dusdanig tot een absoluut minimum te worden beperkt.

### **1.7 Nood aan een afbakening van de handelingsmarge voor het toekennen van hulp**

Interessant aan het 'moreel programma' van de OCMW-wet is dat ze een zekere marge in handelen toelaat. Dit laat de nodige flexibiliteit toe die nodig is om op een goede manier aan maatwerk en maatzorg te doen. De voorliggende onder-

zoeksresultaten roepen echter de vraag op hoe ruim deze marge mag/kan worden gehanteerd om niet in te gaan tegen het principe van rechtsgelijkheid en zo het risico op arbitraire behandeling te lopen.

### **1.8 Nood aan duurzame oplossing voor onderbescherming**

Gezien het fundamentele belang van de realisatie van dit grondrecht op financiële bescherming is er een grote nood aan duurzame i.p.v. korte termijn of ad hoc oplossingen en dient een beleid hierop ook te worden afgetoetst.

## **2. Voorstellen voor onderzoek**

Veelal levert onderzoek niet enkel resultaten en beleidsaanbevelingen op, maar roept het tegelijkertijd ook een aantal nieuwe vragen op. Dit vooronderzoek omtrent financiële onderbescherming inspireert ons alvast tot volgende nieuwe pistes voor onderzoek.

### **2.1 Uitklaren vaststellingen kwantitatief onderzoek m.b.v. aangereikte kaders uit kwalitatief onderzoek**

#### *a) Stad - platteland*

Een mogelijke hypothese kan zijn dat informatie sneller verspreid geraakt in steden en dat de stedelijke anonimiteit mogelijks het sociaal stigma doet verminderen. Misschien zijn OCMW's in rurale gebieden ook minder toegankelijk? Ook naar de verklaring voor de regionale verschillen dient nog verder te worden gezocht.

#### *b) Gezinnen – alleenstaanden*

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat volwassenen sneller de verschillende toegangsdrempels overwinnen wanneer het welzijn van kinderen op het spel staat. Anderen wijzen er op dat er ook een reële kans bestaat dat de drempels voor hen gewoonweg minder hoog zijn. Zo zouden gezinnen met kinderen bij het aanvragen van een bijstandsuitkering meer respectvol behandeld worden en kunnen deze rekenen op een meer begrijpende houding van hun omgeving. Het sociaal stigma dat zij moeten overwinnen is dus kleiner. De vaststelling dat het niet-gebruik hoger ligt bij éénpersoonsgezinnen kan ook verklaard worden vanuit de idee dat zij over minder informatiebronnen beschikken dan gezinnen met meer personen.

*c) Zelfstandigen*

Een mogelijke verklaring voor deze hogere kans op onderbescherming zou kunnen zijn dat zelfstandigen een (nog) negatievere houding hebben ten opzichte van uitkeringsafhankelijkheid of ook wegens een geloof in het eigen kunnen dat ze er zelf wel uit zullen geraken. Mogelijk was (voor een aantal onder hen) het opnemen van een zelfstandige activiteit ook reeds een middel om uit een armoedesituatie te geraken of deze te voorkomen? Ook aan de kant van de OCMW-voorzieningen kunnen er hypothesen worden geopperd: wetende dat bv. faillissementen zeer complexe aangelegenheden zijn die veel know-how en tijd vergen, kunnen ook de organisaties zelf afhoudend reageren tegenover deze personen.

**2.2 Verder onderzoek naar mogelijkheden voor positieve bestandskoppeling**

Op macroniveau dienen de mogelijkheden tot positieve bestandskoppeling verder worden geëxploreerd en ontwikkeld. De recente aansluiting van alle OCMW's op het netwerk van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (sinds 1 januari 2006) biedt hiertoe nieuwe mogelijkheden die verder dienen te worden onderzocht en opgevolgd. Maar ook de koppeling met andere databanken en cliëntinformatie kan nieuwe scenario's voor de opsporing van partiële en/of volledige onderbescherming opleveren. Ook hierrond is verder onderzoek wenselijk.

**2.3 Verdere (analyse) kwalitatief onderzoek**

Verder kwalitatief onderzoek op voorliggend materiaal kan leiden tot meer kennis omtrent typologieën van personen in onderbescherming en omtrent dynamieken in het proces van onderbescherming.

**2.4 Onderzoek bij beleid en contactambtenaren van OCMW's i.v.m. handelingsmarge toekennen hulp**

Vanuit een aangevoelde nood aan een afbakening van de handelingsmarge voor het toekennen van hulp door de OCMW's kan verder onderzoek hieromtrent mogelijk een bijdrage leveren.

**2.5 Verder onderzoek naar de (mogelijke) rol van intermediairen**

Complementair aan de rol van de OCMW's is het wenselijk dat voor de ontwikkeling van een gedeelde strategie in de bestrijding van onderbescherming ook de mogelijke rol van intermediairen in het bijzonder wordt onderzocht.

## **2.6 Verder onderzoek naar de praktijk van ambtelijke schrapping**

Er is nood aan meer kennis omtrent de praktijk van ambtelijke schrapping en de directe en indirecte gevolgen hiervan voor de betrokkenen. Indien nodig kunnen vervolgens voorstellen worden ontwikkeld om de gevolgen op het vlak van sociale uitsluiting te beperken.

## ***BIJLAGEN***



**Bijlage 1/ Stuurgroep: samenstelling**

|                                          |                      |
|------------------------------------------|----------------------|
| POD-Maatschappelijke Integratie          | Julien Van Geertsom  |
| POD-Maatschappelijke Integratie          | Josée Goris          |
| POD-Maatschappelijke Integratie          | Marie Perdaens       |
| VVSG                                     | Chris Boens          |
| UVCW                                     | (niet aanwezig)      |
| Steunpunt Armoedebestrijding             | Emmanuelle Devillé   |
| Universiteit Antwerpen                   | Katrien De Boyser    |
| ULB-GERME                                | (niet aanwezig)      |
| Observatorium Armoede en Welzijn Brussel | Annette Perdaens     |
| Brussels Forum Armoedebestrijding        | (niet aanwezig)      |
| SMES                                     | (niet aanwezig)      |
| Onderzoekers:                            |                      |
| HIVA-K.U.Leuven                          | Tine Van Regenmortel |
|                                          | Barbara Demeyer      |
|                                          | Leen Sannen          |
|                                          | Katrien Steenssens   |
|                                          | Ides Nicaise         |
|                                          | Rembert Deblander    |
| FOPES-UCL                                | Florence Degavre     |

## **Bijlage 2/ Deelnemers focusgroepen**

### **1. Onderzoekers**

- Leen Sannen, senior-onderzoekster HIVA-K.U.Leuven
- Dr. Florence Degavre, onderzoekster Faculté Ouverte de Politique Economique et Sociale (FOPES-UCL) en Institut des Sciences du Travail-Chaire Max Bastin
- Barbara Demeyer, projectleider HIVA-K.U.Leuven

### **2. Nederlandstalige focusgroep**

- Claudine Sergeant, hoofdmaatschappelijk werker OCMW Gent
- Elke Fordyn, maatschappelijk werker OCMW Eeklo
- Ellen Seynaeve, maatschappelijk werker OCMW Eeklo
- Freddy Langenus, diensthoofd sociale dienst OCMW Mechelen
- Henri Degreef, secretaris OCMW Tienen
- Ilse Avereyn, adjunct van de Directeur, Sociaal Huis Oostende
- Karine Lycops, diensthoofd sociale dienst OCMW Genk
- Marianne Decanne, clusterverantwoordelijke sociale centra OCMW Antwerpen
- Martin Polleunis, diensthoofd sociale dienst OCMW Tienen
- Paola Vertongen, hoofdmaatschappelijk werker OCMW Antwerpen
- Tine Seynaeve, stafmedewerker OCMW Gent

### **3. Franstalige focusgroep**

- Cathy Grubben, maatschappelijk werker Departement Sociale Actie OCMW Brussel
- Christian Batardy, secretaris OCMW Bastogne
- Claude Alberty, maatschappelijk werker en diensthoofd Departement Sociale Actie OCMW Brussel
- Corinne Vanreusel, verantwoordelijke Dienst socio-professionele integratie OCMW Schaarbeek
- Dominique Pernet, OCMW La Louvière
- Francis Sprengheiti, coördinator onthaaldienst voor asielzoekers, OCMW Luik
- Giusto Maniscalchi, OCMW Charleroi
- Hubert Soumoy, algemeen coördinator sociale dienst OCMW Fleurus
- Massart Marie-Line, verantwoordelijke sociale dienst OCMW Fleurus
- Michel Milon, verantwoordelijke sociale dienst OCMW La Louvière
- Salvator Bahenduzi, administratief secretaris OCMW Bergen
- Sonia Gobert, maatschappelijk werker, verantwoordelijke onthaaldienst OCMW Bergen

### Bijlage 3/ Gehanteerde methode voor neutralisering van attritie

In een eerste stap wordt, met behulp van een probit-model, de kans op attritie geschat in functie van (a) een aantal tijdsonafhankelijke en deterministische persoonskenmerken (bv. geslacht en leeftijd), (b) een aantal tijdsvariabele kenmerken waarvoor we het gemiddelde berekend hebben over de periode dat het individu waargenomen werd (bv. arbeidssituatie) en in functie van het aantal jaren sinds de start van de bevraging. Voor een aantal in principe variabele, maar in de praktijk relatief stabiele kenmerken (bv. woonplaats) werden ontbrekende waarden geïmputeerd aan de hand van de laatst geobserveerde waarde.

Aan de hand van deze schattingen berekenen we de conditionele verwachte waarde<sup>67</sup> van de niet-geobserveerde heterogeniteit die mede oorzaak is van de attritie. Opname van deze variabele ('correctie attritie') bij volgende schattingen corrigeert voor de onzuiverheid die attritie anders met zich mee zou brengen.

In tabel B3.1 is de invloed van de determinanten van attritie opgenomen.

Loontrekkenden, (werkzoekende) werklozen en huisvrouwen hebben een kleinere, maar zelfstandigen een grotere kans op attritie. Dit geldt steeds in vergelijking met een referentiegroep, hier de inactieven. De kans op attritie neemt af met het onderwijsniveau en de leeftijd, om weer lichtjes toe te nemen bij de 55-plussers. Sekse heeft geen effect op de uitvalskans. Samenwonen, kinderen hebben, ziek zijn en in de stad wonen verlaagt de attritie, maar gezinsgrootte an sich, geen EU-burger zijn en in Brussel of Wallonië wonen verhoogt ze. Er is geen onderscheid tussen Belgen en andere EU-burgers wat betreft uitval. De attritie neemt lineair toe in de tijd, en verlaagt bij een gunstig macro-economisch klimaat (lage werkloosheid en/of hoge groei).

---

<sup>67</sup> Conditioneel op alle opgenomen determinanten van de attritie.

**Tabel B3.1** Schatting van de kans op attritie

|                                   | Coef.     | Std. Err. | P>  z |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-------|
| Werk in loonverband (geobs. kans) | -0,2075   | 0,0103    | 0,000 |
| Werkloos (geobserveerde kans)     | -0,1642   | 0,0137    | 0,000 |
| Zelfstandige (geobserveerde kans) | 0,2958    | 0,0092    | 0,000 |
| Huishoudelijk werk (geobs. kans)  | -0,0902   | 0,0138    | 0,000 |
| Hoger secundair                   | -0,0862   | 0,0066    | 0,000 |
| Hoger onderwijs                   | -0,2262   | 0,0070    | 0,000 |
| Leeftijd <25                      | 0,4828    | 0,0120    | 0,000 |
| Leeftijd 25-34                    | 0,0249    | 0,0105    | 0,018 |
| Leeftijd 35-44                    | -0,1666   | 0,0106    | 0,000 |
| Leeftijd 45-54                    | -0,1725   | 0,0100    | 0,000 |
| Geslacht (1 vrouw/0 man)          | -0,0024   | 0,0059    | 0,686 |
| Samenwonend                       | -0,0829   | 0,0072    | 0,000 |
| Huishoudgrootte                   | 0,0275    | 0,0030    | 0,000 |
| Aantal kinderen <12 jaar          | -0,1437   | 0,0042    | 0,000 |
| Aantal kinderen 12-16 jaar        | -0,0580   | 0,0080    | 0,000 |
| Slechte gezondheidstoestand       | -0,0097   | 0,0036    | 0,007 |
| Niet-Belgische EU-burger          | 0,0003    | 0,0132    | 0,982 |
| Geen EU-burger                    | 0,3495    | 0,0135    | 0,000 |
| Woont in een stad                 | -0,0317   | 0,0059    | 0,000 |
| Regio Brussel                     | 0,0659    | 0,0089    | 0,000 |
| Regio Wallonië                    | 0,0238    | 0,0058    | 0,000 |
| Economische groei                 | -0,3220   | 0,0035    | 0,000 |
| Werkloosheid                      | 0,7349    | 0,0158    | 0,000 |
| Constante term                    | -6,8829   | 0,1436    | 0,000 |
| Aantal observaties                | 31 1030   |           |       |
| $\chi^2_{25}$                     | 33 416,46 |           | 0,000 |

## Bijlage 4 / Topicklok

Voorstelling : kennismaking, reden gesprek, inhoud gesprek, toestemming opname, garantie anonimiteit

| Oplossingen?                                                                                                              | Wanneer gebeurd?                                                                 |                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Eigen ideeën<br>Voorbeelden                                                                                               | Periode<br>Omstandigheden<br>Gebeurtenissen                                      |                                                                                    |
| Indien door leefloon:<br><b>Wat speelde er allemaal mee?</b><br>(Hoe leefloon gerealiseerd?)<br>+: Welke bijkomende hulp? | Recht hebben op het leefloon/bijpassing via het OCMW en het toch niet ontvangen. | <b>Wat speelde er allemaal mee?</b><br>(Hoe in deze omstandigheid terechtgekomen?) |
| <b>Wanneer eruit geraakt?</b><br>Duur<br>Omstandigheden<br>Gebeurtenissen                                                 | <b>Overleven:</b><br>Hoe ervaren?<br>Hoe opgelost?<br>Hulp? (van wie?)           |                                                                                    |
| Achtergrondgegevens<br>Afronding: contactgegevens, info over verwerking en opvolging                                      |                                                                                  |                                                                                    |



## BIBLIOGRAFIE

- Cixous H. & Calle-Gruber M. (1997), *Rootprints: memory and life writing*, Routledge, New York.
- Corden A. (1999), Claiming entitlements: take-up of benefits?, in J. Ditch: *Introduction to Social Security*, Routledge, London.
- De Blander R. & Nicaise I. (2005), *Structural Poverty, Societal Choices and Social Cost*, HIVA Report, 975.
- Dewilde C. (2004), *Vormen en trajecten van armoede in het Belgische en Britse welvaartsregime. Multidimensionele armoededynamieken bestudeerd vanuit de sociologie van de levensloop (doctoraal proefschrift)*, Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, Antwerpen.
- Driessens K. & Van Regenmortel T. (2006), *BIND-KRACHT in armoede. Leefwereld en hulpverlening*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven.
- Ernst & Young (2004), *Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie.
- Gadamar H.G. (1992), 'Interview: Writing and the living voice', in: Misgeld D. & Graeme N. (eds.), *Hans George Gadamar on education, poetry and history*, State University of New York Press, New York.
- Gadamar H.G. (1996), *Truth and Method* (herziene vertaling door Weinsheimer J. & Marshall D.G.), Continuum, New York, p. 63-71.
- Groenez S. & Nicaise I. (2001), *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

- Groenez S. (2002), 'Ook na een kwarteeuw nog veel gaten in het bestaansminimum, Omvang en oorzaken van het niet-gebruik van de minimuminkomensbescherming', *OCMW-visies*, oktober.
- Hak A.-W., Piepers H. & van Putten B. (2001), *Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn*, Programmabureau Overheidsloket 2000, Den Haag.
- Hermans K. (2005), *De actieve welvaartsstaat in werking: een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's* (doctoraal proefschrift nr. 82), Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie, K.U.Leuven, Leuven. (Een samenvatting van dit doctoraat is te vinden via: <https://repository.libis.kuleuven.be/dspace/handle/1979/29>).
- Hermans K., Van Hamme E. & Lammertyn F. (1999), 'Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing', *Tijdschrift voor Sociologie*, Vol. 20, nr. 2, p. 149-173.
- Kerkhofs R. & Van Regenmortel T. (2005), *Versterkend werken door nieuwe vormen van liaisons. Methodiekontwikkeling voor de bevordering van de toegankelijkheid van de geestelijke gezondheidszorg voor personen die in armoede leven*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Kesteloot C., Roesems T. & Vandenbroecke H. (2002), *Kansarmoede en achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* (Dossiers van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2002/01), Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- Keygnaert I. e.a. (2005), *Participatiehefboom: Methodes*, Uitgave van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Afdeling Inspectie en Toezicht, Cel Lokaal Sociaal Beleid.
- Kinsella e.a. (2006), 'Hermeneutics and Critical Hermeneutics: Exploring Possibilities within the Art of Interpretation', in: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* [On-line Journal], 7(3), Art. 19. Beschikbaar via: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/3-06/06-3-19-e.htm> [geraadpleegd op: 31 mei 2006].
- Lambrecht J. & Beens E. (2003), *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*, LannooCampus, Leuven.
- Luyten D. (1998), 'Pleidooi voor een proactief OCMW-beleid', in: D. Luyten (red.), *Het OCMW gaat voor wat het is. Essentie, plaats en rol*. Brussel, VVOS/VVSG, p. 145-162.

- Nicaise I. & Groenez S. (2002), 'Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?', in: J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof & G. Van Menxel, *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002*, Acco, Leuven, p. 147-160.
- Riphahn, R.T. (2001), 'Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits', *Review of Income and Wealth*, vol. 47 no 3.
- Robben F. & Maes P. (2004), 'De Kruispuntbank van de sociale zekerheid anno 2004', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1<sup>ste</sup> Trimester 2004, p. 145-174.
- Sannen L. & Demeyer B. (2002), *Naar een toegankelijk sociaal huis. Een eerste verkenning*, Vlaamse Overheid, Gevaert Printing nv, Zwevezele.
- Schwandt T. (2001), 'Hermeneutic circle', in: *Dictionary of qualitative inquiry*, Thousand Oaks, CA, Sage Publication, p. 112-118.
- Snijkers K. (2005), *eGovernment in een interbestuurlijke context. Casestudie: OCMW's en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Steenssens K., Vandenabeele J., Pultau W. & Vranken J. (1996), *De netwerken van de armen*, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel.
- Thys R., De Raedemaecker W. & Vranken J. (2004), *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?*, Acco, Leuven.
- Van Oorschot W. (1995), *Realizing Rights: multi-level approach to non-take-up of means tested benefits*, Aldershot, Ashgate.
- Van Regenmortel T. (1995), *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen. Theorie en praktijk in het OCMW van Genk*, Acco, Leuven/ Amersfoort.
- Van Regenmortel T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Acco, Leuven/ Amersfoort.
- Van Regenmortel T., Demeyer B., Vandenbempt K. & Van Damme B. (2006), *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, LannooCampus, Leuven.
- Vandenbussche J. (1998), *Sociale uitsluiting in plattelandsgebieden*, Koning Boudevijnstichting, Brussel.

- Vercauteren L. & Daems K. (1994), *Niet-gebruik van sociale zekerheid. Lokalisatie – Informatie – Begeleiding* (Onderzoek in opdracht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden), Universiteit Antwerpen, Departement Rechten, Vakgroep Sociaal Recht, Antwerpen.
- Wachterhauser B. (ed.) (1986), *Hermeneutics and modern philosophy*, State University of New York Press, New York.
- Wellman B. & Wortley S. (1990), 'Different Strokes from different Folks: community ties and social support', *The American Journal of Sociology*, Vol. 96, N° 3 (nov. 1990), p. 558-588.
- X. (2002), *Beschrijving van de werkzaamheden van de pilootwerkgroep*, [www.ksz-bcss.fgov.be](http://www.ksz-bcss.fgov.be).
- X. (2004), *Omzendbrief betreft Netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid – Secundair netwerk van de OCMW's – Multifunctioneel attest te versturen aan de instellingen van verzekering tegen ziekte en invaliditeit*, Omzendbrief TC/A/REBCSS/7.