

# INHOUD

## I. Sociale bescherming: transversale kwesties

Inleiding

1. Sociale bescherming, mensenrechten en armoede
2. Sociale bescherming onder druk
  - 2.1. *Veranderende visie*
  - 2.2. *Armoede en sociale ongelijkheid vóór sociale transfers*
  - 2.3. *Maatschappelijke ontwikkelingen*
  - 2.4. *Financiering van sociale zekerheid*
3. Spanning tussen sociale zekerheid en sociale bijstand
  - 3.1. *Voorwaardelijkheid en activering*
  - 3.2. *Naar meer sociale bijstand in de sociale zekerheid*
  - 3.3. *Ruimere toegang tot sociale zekerheid?*
  - 3.4. *Toegang tot sociale bijstand*
  - 3.5. *Toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen*
4. Statuut samenwonende
  - 4.1. *Leefloon*
  - 4.2. *Werkloosheid*
  - 4.3. *Solidariteit bestraft*
  - 4.4. *Living apart together?*
  - 4.5. *Kosten en baten van het statuut*
5. Overgang van het ene statuut naar het andere
6. Niet-opname van rechten

# I. SOCIALE BESCHERMING: TRANSVERSALE KWESTIES

*Mensen in armoede ervaren hun situatie als een onrecht en verwachten van de sociale zekerheid en de sociale bijstand dat ze wezenlijk bijdragen aan de strijd tegen armoede. Hoewel ons sociale beschermingssysteem een effectieve rol speelt in deze strijd, stellen talrijke actoren op het terrein vast dat armoede en sociale ongelijkheden blijven toenemen en staat het systeem meer en meer onder druk. Tijdens het overleg kwamen enkele kwesties naar boven die volgens de deelnemers aan het overleg belangrijke uitdagingen vormen voor de sociale bescherming. Wat betekent het onderscheid tussen sociale zekerheid en sociale bijstand wanneer noties van behoeftigheid in de sociale zekerheid geïntroduceerd worden? Is het statuut samenwonende billijk in de strijd tegen armoede? Wat is de impact van de verschillende statuten op het leven van mensen in armoede? Welke zijn de redenen en oplossingspistes voor onderbescherming? Dit zijn slechts enkele vragen die tot nadenken stemmen.*

## Inleiding

In dit hoofdstuk komen de kwesties aan bod waarvan tijdens de overlegbijeenkomsten duidelijk werd dat het over belangrijke uitdagingen gaat voor meerdere sociale beschermingsstelsels of voor het globale systeem. Vooreerst wezen de deelnemers aan het overleg er op dat het fundamenteel recht op sociale bescherming voor hen essentieel is in de strijd tegen armoede (1).

In een tweede punt komen de factoren aan bod die maken dat de sociale bescherming vandaag onder druk staat: een gewijzigd discours over de sociale bescherming onder invloed van het EU-beleid (2.1), de toenemende sociale ongelijkheden op verschillende maatschappelijke domeinen (2.2), maatschappelijke ontwikkelingen zoals de vergrijzing van de bevolking en nieuwe gezinsvormen (2.3). Deze evoluties leiden ertoe dat de vraag naar de financiering van de sociale zekerheid op de voorgrond treedt (2.4).

De spanning tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand bespreken we in een derde punt. We zien dat de tendens tot meer voorwaardelijkheid en activering zowel in de sociale zekerheid als in de sociale bijstand sporen nalaat (3.1). Tegelijk worden de prestaties binnen de sociale zekerheid meer afgestemd op wie er echt nood aan heeft (3.2). We vragen ons, samen met mensen in armoede, af of de toegang tot de sociale zekerheid verruimd moet worden (3.3) en wat dat betekent voor de toegang tot de sociale bijstand (3.4). We besteden ook kort aandacht aan de toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen (3.5).

Een vierde transversale kwestie betreft het statuut samenwonende. Bij wijze van voorbeeld buigen we ons over het statuut samenwonende binnen de werkloosheidsreglementering en het leefloon. In de hoofdstukken gezondheid en pensioenen maken we ook melding van de impact van dit statuut op respectievelijk de arbeidsongeschiktheid en pensioenen.

Een vijfde punt gaat over de risico's die de overgang van een statuut naar een ander statuut kan inhouden voor mensen in armoede (5).

Tot slot staan we stil bij het fenomeen van non take-up of onderbescherming en bij de verschillende redenen waarom mensen in armoede hun recht op sociale prestaties niet kunnen openen (6).

Vooraf en op vraag van de deelnemers aan het overleg geven we een korte toelichting (zie kader) bij het ontstaan en de basisdoelstellingen van de sociale zekerheid. We beschrijven hoe deze door de tijd zijn geëvolueerd en tot het ontstaan van de sociale bijstand hebben geleid. We staan ook stil bij de sociale zekerheid voor zelfstandigen.

## Kort overzicht over de sociale bescherming in België

### A. Sociale zekerheid voor werknemers<sup>4</sup>

#### a. Twee basisdoelstellingen: garanderen van minimumbescherming en streven naar behoud van levensstandaard

Voor de tweede Wereldoorlog worden er al heel wat fundamentele gelegd van de huidige sociale zekerheid. Die fundamentele komen er niet spontaan, maar na strijd van de arbeiders, als antwoord op de sociale ellende en onzekerheid die hun arbeids- en levensomstandigheden kenmerken. De eerste verplichte sociale verzekering voor werknemers, de gezinsbijslag, komt er wel op werkgeversinitiatief.

De Besluitwet van 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders luidt de geboorte in van de huidige sociale zekerheid<sup>5</sup>. Deze wet voert het 'ontwerpact van sociale solidariteit' uit, afgesloten tussen vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers in hetzelfde jaar. Ze zorgt ervoor dat de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de werkloosheidsverzekering als laatste takken een volledig verplichtend karakter krijgen<sup>6</sup>. Er is ook sprake van een eenmaking, door de bijdragen voor de verschillende takken te laten innen door één enkele instelling, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. En er wordt bepaald dat de werknemers- en werkgeversorganisaties het stelsel zelf beheren, wat men paritair beheer noemt.

De Besluitwet inspireert zich hoofdzakelijk op het Bismarckmodel. Dit model streeft naar het behoud van de levensstandaard van werknemers - veelal arbeiders in die tijd - en hun gezinsleden, indien bepaalde sociale

risico's optreden. Het steunt vooral op het verzekeringsprincipe, dat fungeert als één van de twee pijlers in de sociale zekerheid. Er wordt voorzien in vervangingsinkomens wanneer inkomens uit arbeid om bepaalde redenen wegvallen (bij ziekte, ongeval, werkloosheid, hoge leeftijd en overlijden) en in vergoedingen om bepaalde kosten te dekken die wegen op het gezinsbudget (kosten voor geneeskundige verzorging en opvoeding van kinderen). Om aanspraak te maken op deze prestaties dienen de werknemers verzekerd te zijn. Dit is het geval indien ze voldoende gewerkt hebben vóór het sociaal risico zich voordeed, en zo voldoende bijdragen ('verzekeringspremies') hebben betaald. Op de brutolonen betalen zijzelf alsook de werkgevers namelijk een bepaald bijdragepercentage, de zogenaamde sociale bijdragen. Daarmee wordt de sociale zekerheid grotendeels gefinancierd en kunnen de sociale risico's vergoed worden.

De aanwezigheid van het verzekeringsprincipe verklaart bijvoorbeeld waarom in '44 de ziekte-uitkeringen al loongekoppeld zijn: hogere inkomens dragen in absolute termen meer bij; door de uitkeringen te berekenen op basis van hun loon ontvangen zij een hogere vergoeding ('schadeloosstelling'). De harde logica van een privéverzekering (geen hoge bijdrage, geen redelijke uitkering; een hoge bijdrage bij een hoog risico) wordt echter van meet af aan gemilderd door het solidariteitsprincipe, de andere grote pijler van de sociale zekerheid. Vandaar dat men spreekt over 'sociale' of 'solidaire' verzekeringen. Zo betaalt iedereen hetzelfde bijdragepercentage, ongeacht het risico dat men loopt (bij een laaggeschoolde die werkloos wordt of een chronisch zieke, is het risico bijvoorbeeld niet hetzelfde als bij een hogeschoolde of iemand die niet chronisch ziek is). Bij de kostenaanvullende uitkeringen is er geen band tussen de bijdrage en de uitkering: iedereen krijgt hetzelfde vast bedrag qua basis-kinderbijslag en terugbetaling van gezondheidszorgen, terwijl de hogere lonen hogere bijdragen betalen (want hetzelfde bijdragepercentage, ongeacht het inkomensniveau). Personen die zelf geen arbeid verrichten, maar wel een verwantschaps- of feitelijke band kunnen aantonen met een werknemer, worden medeverzekerd. Ze genieten dan geen eigen rechten maar 'afgeleide' rechten<sup>7</sup>.

4 Dit stuk is onder meer geïnspireerd op: FOD Sociale Zekerheid (2013). *Sociale Zekerheid Alles wat je altijd al wilde weten*; Van Langendoek et al. (2011), *Handboek sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 888 p.; Feltesse, Patrick en Pierre Reman (2006). *Comprendre la Sécurité Sociale pour la défendre face à l'Etat social actif*, Brussel, Fondation Travail-Université - Formation Education Culture; De Lathouwer, Lieve et al. (2013). *Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma*, CSB-Berichten, 10/2013.

5 Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1944.

6 De sociale zekerheid voor werknemers bestaat uit zeven takken: het rust- en overlevingspensioen, de werkloosheidsverzekering, de gezinsbijslag, de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en arbeidsongeschiktheids- en moederschapsuitkeringen, de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten, en de jaarlijkse vakantie.

7 De toekenning van afgeleide rechten is in overeenstemming met het Bismarck-idee, dat heel het gezin van de werknemers bescherming wil bieden en het kostwinnersmodel, met de man als gezinshoofd en de 'vrouw aan de haard', voor ogen heeft.

De Besluitwet voorzag dat in de toekomst eenieder, zowel werknemers, zelfstandigen als ‘economisch zwakke personen’, zou kunnen toetreden tot het stelsel. Dit illustreert dat de invloed van het Beveridgemodel al aanwezig was vanaf het begin van de moderne sociale zekerheid. Dit model baseert zich uitsluitend op het solidariteitsprincipe. Doel is een algemene minimumbescherming te bieden aan alle burgers en niet enkel aan wie voordien voldoende gewerkt heeft. Het beschermingsniveau dat men nastreeft ligt dus lager dan in het Bismarckmodel. De financiële prestaties zijn forfaitair van aard.

#### *b. Evolutie van de basisdoelstellingen*

In de decennia nadien volgen nog een aantal aanpassingen die het verzekeringsprincipe versterken. De berekening van de pensioen- en werkloosheidsuitkeringen wordt gekoppeld aan het loon. De pensioenbedragen worden ‘geherwaardeerd’ zodat ze de gestegen levensstandaard van de werknemers en zelfstandigen kunnen bijbenen. In 1974 komt er een jaarlijks mechanisme om nagenoeg alle vervangingsuitkeringen en de gezinsbijslag aan te passen aan de welvaartsevolutie.

Maar het is vooral het solidariteitsprincipe dat aan belang wint vanaf de jaren ‘60. De toegang tot de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering en gezinsbijslagen wordt van dan af stelselmatig uitgebreid, ook naar personen die geen band hebben met de arbeidswereld of nooit zelf hebben bijgedragen tot de sociale zekerheid. Dit wijst erop dat men de kostenaanvullende stelsels gaandeweg als universele rechten is gaan beschouwen die toegankelijk dienen te zijn voor de hele bevolking. Bij de vervangingsuitkeringen blijkt het solidariteitsprincipe onder meer uit de invoering van minima en maxima.

Met het uitbreken van de oliecrisis halverwege de jaren ‘70 komt een einde aan een periode van constante economische hoogconjunctuur. Ze betekent ook het einde van een tijdsvak waarin zowel het solidariteits- als het verzekeringsprincipe quasi onafgebroken worden versterkt. De crisis leidt tot een massale stijging van het aantal gerechtigden op werkloosheid. In 1976 wordt de jaarlijkse welvaartsaanpassing voor de sociale zekerheidsuitkeringen de laatste maal uitgevoerd. Verschillende ingrepen zorgen ervoor dat de vervangingsuitkeringen, en vooral de werkloosheidsuitkeringen, nadien achterstand oplopen ten aanzien

van de welvaart. De verzekerde dekking van de gezondheidszorgen neemt af, onder andere door de verhoging van het remgeld. De minimale uitkeringen worden enigszins gespaard, maar lopen niettemin ook een welvaartsachterstand op. Door meer selectieve maatregelen ten gunste van lage inkomens en personen met hoge gezondheidsrisico’s, zowel in de vervangings- als kostenaanvullende uitkeringen, poogt men het solidariteitskarakter te behouden.

Op het vlak van de vergoedingen houdt het nieuwe millennium in zekere mate een herstel van het verzekeringskarakter in. De loonplafonds bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen van de alleenwonenden en samenwonenden worden opgetrokken. Er komt opnieuw een mechanisme voor de welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen, dat ook van toepassing is op de minima en de sociale bijstandsuitkeringen. Men slaat verder de weg in van de selectiviteit (bijvoorbeeld via de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar in het pensioenstelsel). Uitkeringsgerechtigden worden, onder andere als gevolg van de activeringstendens, meer verantwoordelijk gesteld voor de sociale risico’s die ze oplopen. Dit uit zich in strengere voorwaarden bij de toekenning van – in de eerste plaats – de werkloosheidsuitkeringen, wat volgens organisaties op het terrein het sociale verzekeringskarakter verzwakt, volgens de beleidsvoerders dit karakter juist bestendigt. De recente bankencrisis en de socio-economische crisis die eruit voortvloeit, worden gevolgd door budgettaire maatregelen. Deze maatregelen hebben ingrepen in meerdere vervangingsuitkeringen in de hand gewerkt, wat de discussie over het evenwicht tussen het solidariteits- en verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid verder aanwakkert.

## **B. Sociale bijstand**

De sociale bijstandsregelingen werden ingevoerd rond de jaren ‘70<sup>8</sup>. In strikte zin behoren ze dan wel niet tot de sociale zekerheid, ze zijn ontwikkeld omdat men tot de vaststelling kwam dat nog heel wat personen verstoken bleven van elke vorm van sociale bescherming, en mede daardoor in armoede leefden. In die zin

.....  
8 De sociale bijstand omvat de ‘residuaire’ stelsels. Ze omvat vier types prestaties: het leefloon en de aanvullende hulp, de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), de gewaarborgde kinderbijslag en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap.

zijn ze het meest treffende voorbeeld van het toenemende belang van het solidariteitsprincipe. Kenmerkend voor de sociale bijstandsuitkeringen is dat ze toegekend worden op basis van een bestaansmiddelenonderzoek, enkel aan personen of huishoudens met ontoereikende inkomsten. Omdat de prestaties zich richten tot de hele bevolking, en niet enkel tot de werknemers en hun gezinnen, is het logisch dat de sociale bijstand uitsluitend gefinancierd wordt vanuit de algemene middelen, zijnde de belastingen.

Als gevolg van de crisis in de jaren '70 kent ook het aantal gerechtigden op een bestaansminimum een gevoelige verhoging. Het aantal blijft min of meer op hetzelfde niveau tijdens de decennia daarna. De toegenomen voorwaardelijkheid onder invloed van de activering laat zich vanaf de jaren '90 voelen in de sociale bijstand, en dit voor wie jonger is dan 25. Bij de omvorming van de wet betreffende het recht op een bestaansminimum naar de wet betreffende het recht op een maatschappelijke integratie in 2002 wordt de voorwaardelijkheid nog sterker.

### C. Sociale zekerheid voor zelfstandigen

De sociale zekerheid voor zelfstandigen kwam pas in de jaren '60 tot ontwikkeling. Een belangrijke stap was hun onderwerping aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, zij het enkel voor de grote risico's. De totstandkoming van het sociaal statuut der zelfstandigen in '67 betekende een grote doorbraak<sup>9</sup>. Dit statuut kunnen we als een realisatie van zowel het solidariteits- als het verzekeringsprincipe zien: uitbreiding van de sociale bescherming naar deze beroepsgroep en forfaitaire prestaties enerzijds en toegang tot het statuut op basis van bijdragen of via afgeleide rechten anderzijds. Het zwakkere verzekeringskarakter wordt verklaard doordat er slechts één partij instaat voor het grootste deel van de financiering, namelijk de zelfstandigen, in plaats van twee partijen zoals in het werknemersstelsel. De keuze om hun bijdragen degressief en geplafonneerd te maken, zorgt eveneens voor minder financiële ruimte.

In het zelfstandigenstelsel wordt, ondanks de moeilijke economische conjunctuur na de jaren '70, zowel het solidariteits- en verzekeringsprincipe nog stelselmatig verbeterd. Vanaf 1984 verdwijnt bijvoorbeeld het bestaansmiddelenonderzoek bij de toekenning van pensioenen en worden de pensioenbedragen berekend op basis van de beroepsinkomsten. Voor de bedragen in het kader van de gezinsbijslag is er een permanente inhaalbeweging ten aanzien van de bedragen in de werknemersregeling. Momenteel zijn die bijna gelijkgeschakeld. Op het einde van de jaren '90 wordt de faillissementsverzekering als nieuwe tak in het stelsel ingevoerd. Sinds 2008 zijn zelfstandigen verplicht verzekerd tegen de 'kleine risico's', zodat ze nu dezelfde terugbetalingen genieten als werknemers. De vergoedingen in de verschillende takken worden verschillende keren verhoogd, maar – behalve voor de pensioenen – blijven forfaitair.

9 Hun huidig statuut omvat de volgende takken: het rust- en overlevingspensioen, de gezinsbijslag, de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en arbeidsongeschiktheids- en moederschapsuitkeringen, en de verzekering in geval van faillissement.

## 1. Sociale bescherming, mensenrechten en armoede

Mensen in armoede ervaren armoede als een onrecht, als een ontkenning van hun burgerschap en menselijke waardigheid, en een aantasting van hun fundamentele rechten: *“Wie arm is, heeft het gevoel dat hij nergens goed voor is, dat hij niet meetelt, dat zijn leven niet belangrijk is. Hij leeft als het ware in de schaduw. ‘Dat, veel meer dan materiële nood, is de ware vloek van de armoede.’ Wat is burgerschap voor wie zijn menselijke waardigheid niet kan beleven en niet erkend weet? Wat is burgerschap voor wie geen fatsoenlijke woning heeft, geen werk, geen sociale bescherming, kortom geen maatschappelijke erkenning”*<sup>10</sup>?

De deelnemers aan het overleg verwachten van de sociale bescherming<sup>11</sup> dat ze een essentiële bijdrage levert in de strijd tegen armoede. Ze dient de meest kwetsbaren dichterbij een volwaardig burgerschap te brengen. Dit standpunt stemt overeen met artikel 23 van de Belgische Grondwet. Dit grondwetsartikel, ingevoerd in 1994, legt de economische, sociale en culturele rechten vast. De eerste zin stelt dat ieder, dus ook wie in armoede leeft, het recht heeft een menswaardig leven te leiden. De grondrechten die daarna worden

.....

10 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 402.

11 We definiëren in ons verslag de sociale bescherming als het systeem bestaande uit de sociale zekerheid en de sociale bijstand.

opgesomd, geven betekenis aan wat een menswaardig leven zoal kan inhouden. Ze strekken zich uit over verschillende domeinen, en beantwoorden daarmee aan de multidimensionale opvatting van armoede<sup>12</sup>. Eén van die rechten omhelst de sociale bescherming: *“Het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand”*. De verschillende regeringen en parlementen hebben deze visie bevestigd in het Samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid<sup>13</sup>. In artikel 1 stellen ze dat hun beleid tot bestrijding van armoede zal uitgaan van het principe van de realisatie van sociale rechten vervat in artikel 23 van de Grondwet. In de aanhef van het Samenwerkingsakkoord wordt een rechtstreekse link gelegd tussen de sociale zekerheid en de strijd tegen armoede: *“De sociale zekerheid is prioritair voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie”*.

.....

12 Stroobants, Maxim (2008). “Artikel 23 van de Grondwet en de armoede-problematiek” in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2008). *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 39-48.

13 Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad* van 16 december 1998 en van 10 juli 1999. Via dit Samenwerkingsakkoord werd tevens het Steunpunt – als interfederale instelling – opgericht.

## 2. Sociale bescherming onder druk

### 2.1. Veranderende visie

Verschillende deelnemers hebben de invloed benadrukt van een gewijzigd discours over sociale bescherming. Voor de crisis heerste de consensus dat sociale bescherming noodzakelijk was voor zowel de bescherming tegen armoede en bestaansonzekerheid als voor de economische groei. In de jaren ‘80 wint binnen internationale organisaties en de Europese Unie (EU) de opvatting veld dat een ‘te genereuze’ sociale zekerheid perverse gevolgen kan hebben voor de economische groei en dat men doelmatiger en selectiever moet omspringen met sociale uitgaven. Deze opvatting wordt mede inge-

geven door de toegenomen concurrentie in een globaliserende, snel veranderende economie en de flexibilisering op de arbeidsmarkt als één van de antwoorden hierop (zie hoofdstuk werk en punt 3). De vervangingsuitkeringen worden in het bijzonder gevisieerd: ze zouden de stap naar tewerkstelling ontmoedigen en de uitkeringsgerechtigden in een cultuur van afhankelijkheid houden<sup>14</sup>. De gewijzigde visie hangt samen met de doelstellingen die de EU zich heeft opgelegd. Publieke uitgaven mogen

.....

14 Defraigne, Pierre (2010). “La stratégie 2020 et la lutte contre la pauvreté en Europe: Idéal égalitaire contre idéologie néolibérale”, *Madariaga Paper*, vol. 3, nr. 2.

binnen dit kader bepaalde normen niet overschrijden, terwijl overheidsregulering tot het noodzakelijke beperkt dient te worden. Verschillende stemmen binnen de EU pleiten ervoor dat een dergelijke eengemaakte vrije markt samengaat met de opwaartse harmonisering van een sociaal en fiscaal beleid tussen de lidstaten. Zo ontstaat geen concurrentie op economisch vlak die de sociale standaarden van de landen onder druk zet. Hoewel op sociaalrechtelijk vlak belangrijke verwezenlijkingen zijn geboekt en met de Lissabonstrategie de coördinatie van het sociaal beschermingsbeleid een aanzet kreeg, is een harmonisatie van het sociaal beleid op EU-vlak nog veraf. De antwoorden van de EU (Europees semester, Begrotingsverdrag ...) op de laatste crisis heeft de visie op sociale bescherming als, in de eerste plaats, een economische kost, opnieuw versterkt.

Met het recente *Social Investment Package* (Sociaal Investeringspakket) wil de Europese Commissie de sociale dimensie opnieuw meer op de EU-agenda zetten<sup>15</sup>. Het pakket bundelt een aantal beleidsaanbevelingen (over kinderarmoede, de implementatie van de actieve inclusiestrategie, investeringen doorheen de hele levensloop, dakloosheid, de genderloonkloof ...) en initiatieven (bijvoorbeeld het gebruik van de Sociale Structuurfondsen) van de Commissie. Het sociaal beleid op deze domeinen wordt niet enkel als een sociale investering, maar ook als een economische investering bekeken: economische terugverdieneffecten zijn er onder de vorm van de verbetering van de capaciteiten van personen, hogere kansen op tewerkstelling ... Van belang is daarnaast dat men erkent dat de drie functies van welvaartsregimes (sociale investeringen, sociale bescherming en stabilisering van de economie) elkaar wederzijds versterken. Maar de focus op efficiëntie, activering, sociale diensten gericht op bepaalde doelgroepen, en voorwaardelijkheid dreigt ten koste te gaan van de aandacht voor sociale beschermingssteun en universele dienstverlening. Dit is tegenstrijdig met de Aanbeveling over Actieve Inclusie, waar sociale bescherming wel een geïntegreerd geheel vormt met sociale investeringen<sup>16</sup>.

.....

15 Europese Commissie (2013). *Mededeling van de Commissie van 20 februari 2013 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020*, COM(2013) 83

16 EAPN (2013). *EAPN's Response to the Social Investment Package: Will it reduce poverty?* Position paper.

## 2.2. Armoede en sociale ongelijkheid vóór sociale transfers

Tijdens het overleg werd veelvuldig verwezen naar de groeiende armoede en ongelijkheid op verschillende maatschappelijke domeinen. Als gevolg hiervan heeft de sociale bescherming meer moeite om de armoede en sociale ongelijkheid te reduceren via de sociale transfers die ze realiseert. Desalniettemin blijkt dat de sociale zekerheid op dit vlak erg effectief blijft: indien er geen sociale uitkeringen zouden zijn (met uitzondering van de pensioenen) zou de armoederisicograad geen 15,3 % maar 26,8 % bedragen; indien men ook de pensioenen zou weglaten, stijgt het armoederisico naar 42,0 % van de bevolking<sup>17</sup>.

De deelnemers brachten elementen naar voren die wijzen op de toegenomen sociale ongelijkheden. De tewerkstelling bijvoorbeeld vormt de toegangspoort tot de sociale zekerheid én is een cruciale bron voor de opbouw van een inkomen. De blijvend hoge werkloosheid en de toename van het aantal tijdelijke en onvrijwillige deeltijdse jobs, waarin kwetsbare werknemers oververtegenwoordigd zijn, houden een ongunstige evolutie in. Door toedoen van de activering draagt het sociale beschermingssysteem vaak zelf bij tot grotere bestaansonzekerheid (zie hoofdstuk werk en punt 3). De gezondheidsongelijkheden zijn niet verminderd (zie hoofdstuk gezondheid). Wat huisvesting betreft, is er bijvoorbeeld de blijvende nood aan sociale woningen en het groeiend aantal gezinnen voor wie de private huurmarkt onbetaalbaar is. Problemen met betrekking tot energie en water hebben zich het laatste decennium meer en meer gemanifesteerd, iets wat het groeiend aantal personen met energie- en waterschulden, afsluitingen of budgetmeters illustreert. Tot slot vermelden we nog de hardnekkige schoolse ongelijkheden. In de vorige tweejaarlijkse Verslagen heeft het Steunpunt rond verschillende van deze thematieken in dialoog met diverse actoren gewerkt.

De toegenomen sociale ongelijkheden zijn niet opgevangen door een meer herverdelende werking van de fiscaliteit. De vermindering van de ongelijkheid door de personenbelasting zou wel relatief sterk zijn gebleven, zeker vanuit internationaal perspectief, ondanks de lichte afname van de herverdelende werking als gevolg

.....

17 Cijfers op basis van EU-SILC 2011. Zie [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_aantal\\_armen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm) (tabel 1k).



van de fiscale hervorming in 2000 (die onder andere voorzorg in een afschaffing van de hoogste belastingvoeten en een lagere belastingdruk op de inkomsten uit arbeid, in het bijzonder de laagste lonen)<sup>18</sup>. Het aandeel van de indirecte belastingen in de fiscale ontvangsten (BTW, accijnzen ...), die de ongelijkheid vergroten omdat ze proportioneel gezien de arme gezinnen zwaarder belasten dan de rijke, is nagenoeg stabiel gebleven. Daarnaast zou de overheid heel wat fiscale ontvangsten mislopen (door fiscale ontwijking en fraude, door bepaalde inkomstenbronnen weinig of niet te belasten ...), waardoor men kan stellen dat er nog voldoende ruimte is om de belasting volgens draagkracht te verbeteren<sup>19</sup>. De federale regering heeft de laatste tijd de strijd tegen fraude opgedreven<sup>20</sup>.

De privatisering van sommige openbare diensten of de achteruitgang van de kwaliteit van sommige van deze diensten hebben tot slot bijgedragen tot de toegenomen ongelijkheid. Ze dragen indirect bij tot herverdeling: omdat het vooropstellen van het algemeen belang en een toegang voor allen tot de basisbehoeften tot hun wezenlijke opdracht behoren, is de kans op afroming of discriminatie ten nadele van de sterkst benadeelde bevolkingsgroepen een stuk minder. Voor burgers die al in onzekerheid leven, is het bemachtigen van voldoende informatie om een doordachte keuze te kunnen maken tussen dienstverleners actief in geliberaliseerde sectoren (bijvoorbeeld energie) erg moeilijk, terwijl zij er precies meer nood aan hebben.

### 2.3. Maatschappelijke ontwikkelingen

De voorbije decennia hebben er zich een aantal maatschappelijke verschuivingen voorgedaan die de sociale bescherming onder druk zetten. De vergrijzing werd zowel tijdens de bijeenkomsten over pensioenen als tijdens de plenaire bijeenkomsten druk bediscussieerd. Eerst en vooral wou men benadrukken dat ze een onvermijdelijk gevolg is van de verwezenlijkingen van de welvaartsstaat (en dus ook van de sociale bescher-

ming), en daarom ook moet toegejuicht worden. Dat dit uitdagingen meebrengt voor de betaalbaarheid van de pensioenen in de toekomst wordt erkend. Niettemin wordt gesteld dat die betaalbaarheid niet onoverkomelijk is: de afhankelijkheidsgraad van ouderen<sup>21</sup> neemt wel toe maar ook het aantal jongeren en personen op arbeidsleeftijd zal blijven stijgen, het aandeel van de pensioenen in de welvaart is de laatste 20 jaar constant gebleven<sup>22</sup>. Het komt er op aan om ook mensen aan het werk te houden, een probleem dat zich in het bijzonder stelt voor oudere werknemers. Dit vereist onder andere meer aangepaste arbeidsomstandigheden. Zo niet dreigen in de toekomst nog meer oudere werknemers in de ziekteverzekering terecht te komen. Bij mensen in armoede dient men dan weer rekening te houden met het feit dat zij vroegtijdig verouderen, waardoor lang(er) werken voor hen vaak onhaalbaar is (zie hoofdstuk pensioen en hoofdstuk gezondheid).

De vergrijzing leidt ook tot een groter beroep op gezondheidszorg, en binnen de sociale zekerheid, tot grotere uitgaven voor de terugbetaling van geneeskundige zorgen. Op de mogelijkheden om die uitgaven enigszins in te perken, werd niet dieper ingegaan. De vraag van de deelnemers naar betere gezondheidspreventie, in de eerste plaats door de vermindering van socio-economische ongelijkheden, kan hiertoe uiteraard een belangrijke bijdrage leveren.

Daarnaast is er de veranderende gezinssamenstelling, met een toenemend aantal eenoudergezinnen en alleenstaanden als gevolg. Gezien tweeverdienerschap hoe langer hoe meer een noodzaak is geworden om een adequaat arbeidsinkomen te verwerven op gezinsniveau, zijn eenverdienersgezinnen, in het bijzonder met kinderen, een erg kwetsbare groep geworden.

Tot slot is een geïndividualiseerde begeleiding op maat nodig om de complexe problematiek van heel wat mensen in armoede adequaat aan te pakken; het lokale beleidsniveau is vaak het best uitgerust om die begeleiding te bieden. Ook familiale en informele solidariteit biedt niet zelden een belangrijke steun wanneer sociale risico's voorvallen. Maar dit mag geen argument vormen om de bescherming tegen sociale risico's naar het lokale beleidsniveau (OCMW's) en naar de familiale

18 Cantillon, Bea et al. (2003). "Les effets de distribution de la réforme de l'impôt des personnes physiques. Résultats de microsimulations", *Cahiers Economiques de Bruxelles*, vol. 46, nr. 1; Verbist, Gerlinde (2003). "Belastingen en inkomensongelijkheid: België in een internationaal perspectief", *Over.Werk*, nr. 3, p. 125-129.

19 Pacolet, Jozef en Tom Strengs (2011). *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, Leuven, HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving.

20 Zie bijvoorbeeld het Actieplan 2012-2013 van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude.

21 Verhouding tussen het aantal ouderen (65+) en de actieve bevolking (16-64 jaar).

22 Palsterman, Paul (2009). "Pensions (1): quel avenir à long terme?", *Revue Démocratie*.

solidariteit door te schuiven, want die wordt het best gewaarborgd door het hoogst mogelijke beleidsniveau. Deze tendens is wel aanwezig (zie hoofdstuk werk).

## 2.4. Financiering van sociale zekerheid

De toegenomen druk op de sociale bescherming plaatst de vraag naar de financiering van de sociale zekerheid op de voorgrond. Deze kwestie speelt zich op het eerste zicht ver af van de dagdagelijkse ervaringen van mensen in armoede. Het is evenwel opvallend dat de verenigingen waar armen het woord nemen al vanaf het Algemeen Verslag over de Armoede de gevolgen van de financiering koppelen aan die ervaringen<sup>23</sup>.

Binnen het bestek van het overleg werd er niet diep ingegaan op deze complexe materie. Niettemin werden een aantal elementen aangestipt die tot debat uitnodigen:

- door 'preventief' de armoede en sociale ongelijkheid terug te dringen op verschillende levensdomeinen zou de sociale zekerheid minder moeten tussenkomen, wat de financiële druk op het stelsel verlicht;

.....

23 VPAVA – Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (1996). "Bijdrage van de Verenigingen Partners inzake de modernisering van de sociale zekerheid", *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, nr. 3, p. 501-519.

- die preventieve aanpak zou de tendens naar meer sociale bijstand in de sociale zekerheid, die in administratief opzicht vaak kostenverhogend is, afremmen (zie 3.2);
- het aandeel van de lonen in de welvaart (Bruto Binnenlands Product - BBP) is tussen 1980 en 2010 met zo'n 6% afgenomen, terwijl het aandeel van de sociale bijdragen van werknemers en werkgevers (die worden geheven op de brutolonen) min of meer op hetzelfde niveau is gebleven tijdens dezelfde periode<sup>24</sup>. De vraag stelt zich dus of andere inkomsten (uit kapitaal, vermogen ...), die hun aandeel in het BBP hebben zien toenemen, niet kunnen bijdragen aan het werknemersstelsel;
- de sociale zekerheid voor werknemers heeft in toenemende mate uitgaven op zich genomen die niet enkel voor werknemers zijn (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, de gewaarborgde gezinsbijslag), dekt de uitgaven voor kinderbijslag en gezondheidszorg indien er sprake is van een gemengd gezin (werknemer en zelfstandige), subsidieert in grote mate sommige tewerkstellingsinstrumenten (bijvoorbeeld de dienstencheques) enzovoort.

.....

24 Feltesse, Patrick en Pierre Reman, *op.cit.*, p. 61-69.

## 3. Spanning tussen sociale zekerheid en sociale bijstand

### 3.1. Voorwaardelijkheid en activering

#### 3.1.1. Voorwaardelijkheid en activering in de sociale zekerheid

Omwille van het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid dienen de uitkeringsgerechtigden de kans op het oplopen en het blijven voortduren van de sociale risico's te beperken. De regelgeving in de werkloosheidsverzekering was er dan ook van meet af aan al enigszins op gericht de tewerkstelling te bevorderen. Vanaf de jaren '90 krijgt de sociale zekerheid uitdrukkelijk de activeringsfunctie toebedeeld. De activering uit zich vooral in de werkloosheidsverzekering: door middel van een verstrenging van de toegangs- en toekenningsvoorwaarden. Gevolg hiervan is dat er

een toename van het aantal gerechtigden is op een leefloonuitkering en op invaliditeit, maar ook van de non take-up (zie punt 6). De versterkte degressiviteit van de bedragen heeft eveneens activering als doel (zie hoofdstuk werk). Maar ook bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen merken we de laatste jaren deze tendens (zie hoofdstuk gezondheid). En verschillende pensioenmaatregelen willen aanzetten tot langer werken (zie hoofdstuk pensioenen).

Er zijn meerdere redenen die het beleid aanhaalt om de sociale zekerheid te activeren:

- om de sociale grondrechten en volwaardig burgerschap te realiseren. Vervangingsuitkeringen zijn 'passief' in de zin dat een uitkering op zich niet leidt tot sociale reïntegratie. Door via de uitke-

- ringen de betrokkenen naar een job toe te leiden, kan men hun vermogens en maatschappelijke emancipatie verhogen;
- vervangingsuitkeringen zouden dan zorgen voor een ‘hangmat’, voor ‘onverantwoordelijk’ gedrag en een afhankelijkheidscultuur;
  - puur omwille van macro-economische en tewerkstellingsdoelstellingen (zie 2.1);
  - om het verzekeringsprincipe te bestendigen: door de werkbereidheid meer te controleren en er meer voorwaarden aan te verbinden, kan beter worden bepaald of de uitkeringsgerechtigden zelf verantwoordelijk zijn voor het sociaal risico.

Volgens de deelnemers blijkt uit de praktijk dat vooral een moreel-disciplinerende visie over de rol van uitkeringen en een ‘iedereen aan het werk’-logica de bovenhand halen. Hierdoor ontstaat een individueel schuldmodel en komt de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor hun situatie op de achtergrond. Ze wijzen op het tekort aan kwaliteitsvolle jobcreatie, onder meer als gevolg van de neerwaartse druk op lonen en de bevordering van flexibele jobs (interimjobs en contracten van korte duur, deeltijdse jobs die bij maatschappelijk kwetsbare personen vaak onvrijwillig van aard zijn ...). Veel mensen in armoede kunnen ook niet onmiddellijk of niet meer ‘geactiveerd’ worden naar de arbeidsmarkt omdat hun armoedeproblematiek het opnemen van een job niet mogelijk maakt. Een activering gebaseerd op sociale participatie en grondrechten heeft zich nog niet kunnen doorzetten.

Recent zijn er lichtpunten. Zo is er de al vernoemde Aanbeveling van de Europese Commissie inzake actieve sociale inclusie. Daarnaast zijn er de inspanningen van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten om, met behulp van sociale diensten, mensen in armoede te begeleiden door middel van langdurige trajecten (zie hoofdstuk werk). Maar volgens verenigingen waar armen het woord nemen blijft tewerkstelling niettemin vaak de dominante doelstelling, wat het welslagen van begeleidingstrajecten bemoeilijkt. Er is eveneens nog te weinig erkenning van het vrijwilligerswerk dat mensen in armoede verrichten.

De activering heeft er volgens de deelnemers mede toe geleid dat het evenwicht tussen het solidariteits- en verzekeringsprincipe op de helling is komen te staan. In sommige gevallen opteerden de beleidsvoerders ervoor om één van beide principes te versterken,

ten nadele van het andere. Zo wordt, in het kader van de recente pensioenhervorming, de gelijkstelling van de werkloosheid in de derde vergoedingsperiode beperkt tot een minimumbedrag, met als doel de pensioenbedragen meer te laten afhangen van de verrichte arbeidsprestaties. De werklozen worden op deze wijze dubbel getroffen.

De algemene evolutie van de vervangingsuitkeringen is zowel ongunstig voor de minimale (solidariteitsprincipe) als bovenminimale (verzekeringsprincipe) bedragen ten opzichte van de welvaartsevolutie. De meeste minima, maar ook sommige maxima, liggen onder de armoederisicogrens. De laatste jaren is voor sommige uitkeringen wel een inhaalbeweging ingezet. De activeringsfunctie speelt, in samenhang met macro-economische doelstellingen en de flexibilisering onrechtstreeks een rol in deze evolutie: de neerwaartse druk op de brutolonen maakt het moeilijk om de sociale uitkeringen, inclusief de sociale bijstandsuitkeringen, tot de armoederisicogrens te laten stijgen; de activering heeft als doel voldoende prikkels te geven om een job te aanvaarden, zelfs indien het om een flexibele, laagbetaalde baan gaat. De tabel op p. 20 geeft een recente simulatie weer van de verhouding van de sociale uitkeringen tot de armoederisicogrens.

De activeringstendens kadert volgens de deelnemers in een meer algemene tendens tot voorwaardelijkheid van de rechten. De toename van voorwaarden versterkt echter de afhankelijkheid van personen die al arm of bestaansonzeker zijn: *“Mensen moeten betrokken worden bij hun integratie. Maar momenteel gebeurt dit niet, doordat de mensen bijkomende taken moeten vervullen. Voorwaarden zouden aanvaardbaar zijn als mensen hierdoor niet langer op hulp aangewezen zijn en beter op eigen benen kunnen staan. Wij merken echter dat voorwaarden hen nog afhankelijker maken en zij hierdoor nog meer aangewezen zijn op hulp”*<sup>25</sup>.

.....

25 Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (2010). *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden*, p. 15.

Tabel: Uitkering uitgedrukt als percentage van de afgeleide armoederisicogrens (Berekening door FOD Sociale Zekerheid)<sup>26</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	NOV 2010	SEPT 2011	NOV 2012	JAN 2013	OKT 2013
<b>Inkomensgarantiewitkering voor Ouderen</b>															
Alleenstaande	78	78	77	76	79	79	91	92	92	92	93	95	93	93	93
Koppel	69	70	69	68	70	71	81	82	82	82	82	84	83	83	82
<b>Inkomensvervangende tegemoetkoming</b>															
Alleenstaande	74	77	76	72	73	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
Koppel met twee kinderen	68	70	69	66	67	66	67	68	66	67	67	68	67	67	66
<b>Leefloon</b>															
Alleenstaande	74	77	76	72	74	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
Koppel	66	68	67	64	66	64	65	68	65	66	66	68	67	67	66
Koppel met twee kinderen	65	67	66	63	64	63	64	66	64	64	64	66	64	64	64
Eénoudergezin met twee kinderen	86	88	87	83	85	83	84	86	83	84	84	86	85	85	83
<b>Gewaarbord minimumpensioen voor een volledige werknemersloopbaan</b>															
Alleenstaande															
- rustpensioen	109	109	111	106	107	105	106	107	106	108	108	106	104	104	103
- overlevingspensioen	107	107	109	105	106	104	104	106	104	107	107	105	103	103	101
Koppel	91	91	92	88	90	88	88	88	87	88	88	88	87	87	86
<b>Minimum werkloosheidsuitkering (7 maand werkloos)</b>															
Alleenstaande	84	93	92	88	89	87	87	89	86	87	87	90	88	88	87
Koppel	74	74	73	69	71	69	69	70	68	69	69	71	70	70	69
Koppel met twee kinderen	71	74	73	70	71	70	70	71	69	69	69	71	70	70	69
Eénoudergezin met twee kinderen	94	93	92	88	89	88	88	89	86	87	87	89	87	87	86
<b>Minimum invaliditeitsuitkering</b>															
Alleenstaande	98	101	101	96	98	96	101	102	101	103	104	106	104	104	103
Koppel met twee kinderen	80	82	81	80	81	80	82	83	82	83	82	84	83	83	81
<b>Minimumloon</b>															
Alleenstaande	130	130	133	130	127	125	128	130	130	128	126	127	125	125	122
Koppel met twee kinderen	89	89	91	90	88	87	88	89	88	88	88	88	87	87	84

26 In de tabel worden de uitkeringen vergeleken met de armoederisicogrens. Hierbij stelt zich het probleem dat we wel de uitkeringsbedragen op 1 oktober 2013 kennen, maar niet de armoederisicogrens van 1 oktober 2013. De resultaten van de EU-SILC enquête met de inkomens van 2013 – op basis waarvan een benadering van de armoederisicogrens van 1 oktober 2013 zal berekend worden - zullen immers pas in de loop van 2015 bekend zijn. Daarom wordt hier verondersteld dat de mediaan van de inkomensverdeling op korte termijn aan een zelfde ritme evolueert als de prijzen. De armoederisicogrens van 1 oktober 2013 wordt daarom berekend door de meest recent geobserveerde waarde van de mediaan te vermenigvuldigen met het stijgingsritme van de prijzen. Voor deze berekening werden de geharmoniseerde consumentenindex van juli 2010 (registratie Belgostat 109,85) en deze van september 2013 (registratie Belgostat 120,07) gebruikt. Op basis van beide cijfers werd een stijgingspercentage berekend. Dit percentage werd toegepast op de armoederisicogrens die berekend werd op basis van de EU-SILC 2011 cijfers. De EU-SILC 2011 cijfers zijn de laatste gekende EU-SILC-resultaten op het moment van de berekening.

### 3.1.2. Voorwaardelijkheid en activering in de sociale bijstand

In de sociale bijstand is activering met tewerkstelling als dominante doelstelling evengoed doorgedrongen, zowel in de wetgeving als in de praktijk. De wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie heeft deze tendens versterkt (zie hoofdstuk werk). Omdat de sociale bijstand het laatste vangnet is, menen vele deelnemers dat dit des te problematischer is, en dat sancties zoveel mogelijk vermeden of beperkt moeten worden. Anderen haalden aan dat er heel wat goede praktijkvoorbeelden bestaan in de OCMW's op het vlak van activering, waarbij er voldoende oog is voor de maatschappelijke participatie in brede zin, zowel tewerkstelling als andere vormen van maatschappelijke participatie. Sommige deelnemers merkten echter op dat sommige OCMW's gerechtigden verplichten tot vrijwilligerswerk.

Tijdens de plenaire debatten kwam het spanningsveld tussen controle en begeleiding door de OCMW-maatschappelijk werkers meermaals aan bod. De toegenomen voorwaardelijkheid kan ertoe leiden dat mensen in armoede minder vertrouwen stellen in hun maatschappelijk werkers, terwijl vertrouwen vereist is om de problemen efficiënt te kunnen aanpakken. Voor de maatschappelijk werkers is het vaak moeilijk om voor de OCMW-raad te verdedigen dat ze de gerechtigden voorlopig niet, of pas na verloop van tijd, willen toeleiden naar de arbeidsmarkt.

### 3.2. Naar meer sociale bijstand in de sociale zekerheid

De evolutie van de basisdoelstellingen in het kaderstuk geeft aan dat het verzekeringskarakter van de vervangingsuitkeringen afgenomen is. Dit werd ten dele gecompenseerd door meer prestaties toe te kennen op basis van behoeften: wie in armoede leeft, over een laag inkomen beschikt of bijzondere noden heeft, maakt aanspraak op een extra toeslag of tegemoetkoming. Het stelsel is met andere woorden selectiever geworden, en begint zo meer te lijken op de sociale bijstand, gebaseerd op een selectieve solidariteit. De invoering van het statuut samenwonende in de werkloosheids- en invaliditeitsverzekering is daarentegen een voorbeeld van een maatregel van gezinsselectiviteit die voor samenwonenden tot minder steun heeft geleid. Men veronderstelt daarbij dat samenwonenden

minder behoeften hebben als gevolg van de aanwezigheid van één of meerdere bijkomende inkomens in het huishouden (zie punt 4).

De keuze om de sociale zekerheidsstussenkomsten meer af te stemmen op wie het echt nodig heeft, wordt in het licht van de sociale bescherming die onder druk staat, als onvermijdelijk voorgesteld. De deelnemers erkennen dat sommige selectieve maatregelen nodig zijn. Maar ze menen dat het preventief terugdringen van de sociale ongelijkheden en het zoeken naar bijkomende financieringsbronnen de druk op het stelsel kunnen verlichten (zie punt 2), waardoor de evolutie naar sociale bijstand in het stelsel kan gekeerd worden. Volgens hen houdt de evolutie naar meer selectiviteit om meerdere redenen risico's in:

- de sociale zekerheid is nog belangrijker geworden als eerste vangnet omdat een stabiele en voldoende verloonde job onzekerder is geworden en meer mensen sneller in bestaansonzekerheid of armoede kunnen vallen, als gevolg van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld meer eenoudergezinnen en alleenstaanden), of precies omwille van de grotere sociale ongelijkheden (bijvoorbeeld de moeilijkere toegang tot huisvesting);
- selectieve tussenkomsten zorgen, in vergelijking met algemene maatregelen, voor inkomensonzekerheid wanneer men niet langer beantwoordt aan de voorwaarden verbonden aan het recht op de tussenkomst (zie punt 5) en voor meer kans op non take-up (zie punt 6);
- een mogelijk verlies aan legitimiteit in de ogen van de meer begoeden en lage risicogroepen, iets wat de aantrekkelijkheid van privé-verzekeringen kan verhogen.

### 3.3. Ruimere toegang tot sociale zekerheid?

Sommige armoedeverenigingen hielden een pleidooi voor een sociale zekerheid die verder haar toegang verruimt. Een eerste argument hiervoor is dat de voorwaarden om toegelaten te worden tot de werkloosheidsverzekering niet langer aangepast zijn aan de evolutie op de arbeidsmarkt. De voorwaarden zijn dan wel wat versoepeld als gevolg van de recente werkloosheidshervorming, ze zijn nog altijd streng voor wie vastzit in een circuit van kortdurende contracten en periodes van inactiviteit, iets wat nu meer dan vroeger het geval is. Het gaat ook om voltijdse arbeidsprestaties, terwijl er een evolutie is naar meer deeltijdse arbeid,

die bij laaggeschoolde, vrouwelijke werknemers meestal onvrijwillig wordt opgenomen (zie hoofdstuk werk). Een groeiend aantal werknemers kan bijgevolg enkel een beroep doen op de sociale bijstand, zelfs als ze al heel wat hebben bijgedragen tot de sociale zekerheid.

Een tweede argument houdt hiermee verband. Voor mensen in armoede is het onderscheid tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand niet vanzelfsprekend. Ze beschouwen zich als ‘van werk beroofde werknemers’ en plaatsen dan ook vragen bij de wenselijkheid van het bestaan van een dubbel circuit van sociale bescherming, waarbij de sociale bijstand enkel in minimale en selectieve rechten voorziet: *“Maar om ( ...) de vraag naar de maatschappelijke verhoudingen die de bestaansonzekerheid voorafgaan - te kunnen oplossen, zou men in feite de ladder moeten opklimmen die de arme is afgedaald: dus niet de sociale zekerheid in de sociale bijstand doen verdwijnen, maar overstappen van de sociale bijstand die in haar selectiviteit vernederend is op de sociale zekerheid en, om daar te geraken, van de sociale zekerheid weer opklimmen naar de arbeid zelf”*<sup>27</sup>.

Ten derde zijn er de regels inzake de toekenning van aanvullende hulp, die verschillen van gemeente tot gemeente. Men heeft ervoor gekozen om de sociale bijstand op gemeentelijk niveau te organiseren. De OCMW’s kunnen op die manier de hulp zo goed mogelijk afstemmen op de noden van de aanvragers. Deze laatste ervaren die verschillen echter vaak als arbitrair.

Andere deelnemers verdedigen echter het bestaan van de twee stelsels omdat de sociale zekerheid hoofdzakelijk gefinancierd wordt door sociale bijdragen op basis van arbeid en de sociale bescherming van iedereen niet aan kan. Ze benadrukken ook dat de OCMW-maatschappelijk werkers vaak zeer goed werk verrichten, ondanks de moeilijke context waarin ze werken. Wel erkennen ze dat een wijziging qua financiering van het stelsel, en een vermindering van de sociale ongelijkheden ruimte kan creëren om het stelsel universeler te maken.

### 3.4. Toegang tot sociale bijstand

De toegang tot de sociale bijstand wordt enerzijds selectiever als gevolg van de toegenomen activering (zie 3.1). Daarnaast is recent de toegang beperkt door de beslissing om EU-burgers en hun familieleden tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf geen recht te geven op een leefloon; zij werden voordien ook al uitgesloten van het recht op maatschappelijke dienstverlening en dringende medische hulp tijdens de eerste drie maanden<sup>28</sup>. Deze wet benadeelt waarschijnlijk Romagezinnen. Deze maatregelen zijn enerzijds bedoeld om de sociale bijstand niet te overbelasten, anderzijds om geen aanzuigefect van migranten te bewerkstelligen. Sommige deelnemers twijfelen evenwel aan de proportionaliteit van de maatregelen en wijzen erop dat ze het recht op een menswaardig leven, waar artikel 1 van de organieke OCMW-wet naar verwijst, in het gedrang brengen.

Anderzijds was de wet van 1997 die voorziet in de mogelijkheid van een referentieadres voor daklozen een stap voorwaarts. Het referentieadres staat immers gelijk aan een inschrijving in het bevolkingsregister. En een inschrijving in het bevolkingsregister, het vreemdelingenregister of het wachtregister is een voorwaarde waaraan heel wat rechten onderworpen zijn, met name het recht op sommige sociale uitkeringen. Verschillende actoren signaleren dat vooral het referentieadres bij een OCMW op veel problemen stuit en dat het referentieadres bij een privé-persoon nog weinig gekend is. De vaststellingen die in het kader van het Verslag 2009<sup>29</sup> van het Steunpunt zijn vermeld, blijken nog altijd geldig te zijn: het duurt vaak lang vooraleer de schrapping van de domicilie in de vorige gemeente wordt uitgevoerd, sommige OCMW’s leveren geen ontvangstbewijs af, heel wat OCMW’s staan weigerachtig tegenover de toekenning van het referentieadres omdat het teveel mensen op zijn grondgebied zou aantrekken of zijn doel zou voorbij schieten (vele mensen komen niet of te weinig hun post ophalen, waardoor ze hun sociale zeker-

27 Dijon, Xavier (1994). Sécurité d'existence: le silence des familles, *Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, p. 192-193.

28 Omzendbrief van 28 maart 2012 betreffende de burger van de Unie en zijn familieleden: wijziging van de voorwaarden om aanspraak te maken op maatschappelijke dienstverlening, *Belgisch Staatsblad*, 17 april 2012. Omzendbrief van 10 juli 2013 betreffende de programmawet van 28 juni 2013, *Belgisch Staatsblad*, 1 juli 2013.

29 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Deel 2: Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 49-52.

heidsrechten verliezen ...) <sup>30</sup>.

De toegang tot het OCMW voor zelfstandigen, en de toekenning van een leefloon en maatschappelijke dienstverlening, blijven een knelpunt. Mede onder impuls van verenigingen die zelfstandigen in moeilijkheden begeleiden, is er een voorzichtige positieve tendens op dit vlak.

### 3.5. Toegang tot de sociale zekerheid voor zelfstandigen

Bij zelfstandigen met financiële moeilijkheden is de toegang tot en het behoud van hun volledige sociale zekerheidsrechten vaak een problematiek. De sociale bijdragen die zij dienen te betalen, worden geïnd door de sociale verzekeringsfondsen of de Nationale Hulpkas. In de vroegere berekeningswijze was dit gebaseerd op het netto-inkomen van drie jaar daarvoor. Maar inkomens van zelfstandigen schommelen soms sterk van jaar tot jaar. Als het inkomen in het referentiejaar relatief hoog was en de zaken in het betalingsjaar (drie jaar later) slechter gaan, kan de betaling van sociale bijdragen problematisch zijn. Dit kan

.....

30 Een interessante gedachteswisseling loopt binnen de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg – Afdeling Sociale Actie. Zie de nota voorgesteld door deze ad-hoc groep in november 2012, getiteld "Evaluatie van het systeem van het 'referentieadres' voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

als gevolg hebben dat men de betaling van andere facturen (medische kosten, energiefacturen, bedrijfsgebonden kosten ...) moet uitstellen, wat een schulden-spiraal kan doen ontstaan. Het nieuwe systeem stelt de bijdragen vast op basis van de inkomsten van het lopende jaar en niet op basis van de inkomsten van drie jaar geleden. Het moet de zelfstandigen toelaten tijdens hun hele loopbaan bijdragen te betalen die in overeenstemming zijn met hun inkomsten.

Het nieuwe systeem zal in werking treden op 1 januari 2015. Tot zijn effectieve inkomstenniveau gekend is, zal iedere zelfstandige van zijn sociaal verzekeringsfonds een voorstel ontvangen om een driemaandelijks te betalen bedrag. Hij zal dat bedrag onmiddellijk kunnen aanpassen op basis van zijn werkelijke inkomsten. Wanneer een zelfstandige hogere inkomsten verwacht, zal hij zijn bijdragen kunnen verhogen. De zelfstandigen die minder inkomsten hebben dan drie jaar geleden zullen, na akkoord van hun sociaal verzekeringsfonds en op basis van objectieve criteria, minder bijdragen kunnen betalen. Het is nu wachten op de uitvoeringsbesluiten en de concrete praktijk om te weten in hoeverre het nieuwe systeem de toegang van zelfstandigen in moeilijkheden tot de sociale zekerheid zal verbeteren.

De toegang tot de verplichte ziekteverzekering kan bij zelfstandigen eveneens voor problemen zorgen (zie hoofdstuk gezondheid).

## 4. Statuut samenwonende

*"Ik wil hier benadrukken dat het in armoede terecht komen niet moeilijk is: voor elke mens met een bescheiden inkomen in deze samenleving komt het erop neer dat je niks mag tegen komen: geen scheiding, geen ziekte, geen faillissement ... Daarbij komt ook nog dat je niet anders mag zijn: geen kleurtje hebben, geen andere geaardheid ... Ik wil iets vertellen over wat sociale fraude genoemd wordt. Vele mensen in armoede zijn op elkaar aangewezen voor hulp in nood. De bestaande middelen die worden ingezet in de armoedebestrijding zijn immers ontoereikend: je kan geen menswaardig leven op een duurzame wijze uitbouwen als je tot een uitkering veroordeeld bent. Dus zoek je naar andere manieren om te overleven.*

*Samenhuizen is daar één van. Maar: wat voor mensen die werken en die het dus al beter hebben, wél mogelijk is, is voor mensen in armoede niet toegestaan tenzij met nog maar eens inkomensverlies. De verschillende statuten die bepalen of je al dan niet samenwonend bent, maken het extra moeilijk om begrijpen voor de mensen zelf, maar alle regelgevingen gaan er schijnbaar van uit dat armen bewust frauderen om zichzelf te verrijken. Ik wil dit hier vandaag absoluut tegen spreken: we worden daar niet rijk van, we worden er wel een beetje minder arm van, en is dat niet net de bedoeling van armoedebestrijding? Een klein voorbeeldje om dit te illustreren: Een alleenstaande werkloze betaalt aan huishuur en EGW [elektriciteit-gas-water] op een bepaald*

*moment meer dan 72% van haar inkomen. Ze besluit een woning te delen met een andere alleenstaande met kinderen ten laste. Op basis van hun inkomen verdelen ze de huur en EGW-kosten en komen beiden tot 30% van hun inkomen. Als deze mensen werken, stelt zich geen enkel probleem. Als deze mensen niet werken, worden zij plots als samenwonend beschouwd en daalt hun inkomen in die mate dat hun woonkosten opnieuw onbetaalbaar worden. Dit is een pervers systeem en moet zo snel mogelijk verdwijnen uit de regelgeving”<sup>31</sup>!*

Voor heel wat uitkeringen, zowel binnen de sociale zekerheid als binnen de sociale bijstand, ontvangt men een lager bedrag wanneer men het statuut van samenwonende heeft. In de sociale zekerheid gaat het over bijvoorbeeld: werkloosheids- en verwante uitkeringen (inschakelingsuitkeringen, inkomensgarantieuitkering, werkloosheid met bedrijfstoeslag), arbeidsongeschiktheid, invaliditeit; in de sociale bijstand over: leefloon, tegemoetkomingen voor personen met een handicap, Inkomensgarantie voor Ouderen. In wat volgt, zullen we ter illustratie focussen op het statuut van samenwonende binnen de werkloosheidsreglementering en het leefloon.

De definitie van het statuut samenwonende in de reglementering rond werkloosheid en leefloon is identiek: “Onder hetzelfde dak leven en de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen”<sup>32</sup>. Wat precies verstaan moet worden onder dit ‘hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van het huishouden’ wordt verduidelijkt door de rechtspraak. Essentieel is dat er een schaalvoordeel gerealiseerd wordt door het samenwonen, dat de samenwonenden met een kleiner bedrag in hun behoeften kunnen voorzien. Concreet betekent dit dat niet enkel de huishuur en de lasten worden gedeeld, maar ook andere uitgaven zoals bijvoorbeeld kosten voor voeding, verzorging, mobiliteit. Naast dit economische aspect, dient er ook een betekenisvolle ruimte gedeeld te worden. Het delen van functionele ruimtes zoals badkamer of keuken volstaat niet om iemand als samenwonende aan te merken. Ook moet het samenwonen een stabiel karakter in de tijd vertonen en sluit

.....

31 Getuigenis op 17 oktober 2013, Internationale dag voor de uitroeiing van armoede, te Gent.

32 Art. 59 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 25 januari 1992. Art. 14 § 1, 1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

het dus het tijdelijk onderdak verlenen aan een derde uit. Het hebben van een gemeenschappelijk domicilieadres vormt in principe in beide stelsels geen beslissende factor.

#### 4.1. Leefloon

Bij de toekenning van het leefloon en de voorloper hiervan, het bestaansminimum, heeft men steeds gewerkt met drie verschillende categorieën: alleenstaanden, samenwonenden en gezinshoofden, met aangepaste bedragen naargelang de categorie.

Op het terrein is te horen dat er vaak uiteenlopende interpretaties zijn rond de toepassing van het statuut samenwonende naargelang het OCMW<sup>33</sup>. Sommige OCMW’s houden bijvoorbeeld rekening met de vraag of men al dan niet ‘vrijwillig’ samenwoont of met het bestaan van een ‘levensproject’ tussen de samenwoners. Ook de verrekening van het inkomen van de perso(o)n(en) met wie men samenwoont, gebeurt niet op een uniforme manier. Bij familieleden zal men in de regel de inkomsten van de gezinsleden verrekenen. De rechtspraak stelt evenwel dat de bepaling om rekening te houden met de inkomsten van de andere gezinsleden ondergeschikt kan zijn aan verschillende overwegingen, meer bepaald het risico dat gezinnen ertoe aangezet worden om uit elkaar te gaan, wat ten koste gaat van de gezinseenheid en van de budgetten van de OCMW’s. Ook het lage bedrag van de hierboven vermelde inkomsten kan in overweging genomen worden<sup>34</sup>.

De verschillen in interpretatie zorgen voor een grote rechtsonzekerheid. Het kan voorvallen dat mensen in identiek dezelfde situatie bij het ene OCMW het statuut van alleenstaande krijgen, en bij het andere OCMW het statuut van samenwonende, of in het slechtste geval slechts een zeer lage bijdrage ontvangen omwille van de verrekening van het inkomen van andere leden van het huishouden. De deelnemers aan het overleg problematiseren deze verschillen in interpretatie. Meer uniformiteit in de manier waarop het statuut van samenwonende wordt toegekend, zou leiden tot een grotere rechtszekerheid voor de betrokkenen. Aan de

.....

33 Zie onder meer: Les experts du vécu (2012). *Pourquoi sanctionner le cohabitant?*, Brussel, POD Maatschappelijke integratie.

34 Versailles, Philippe (2008). *Le droit à l’intégration sociale à travers la jurisprudence 2006*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie, p. 30-31.



andere kant houdt een harmonisering ook risico's in. Een zekere ruimte laat de OCMW's immers toe om rekening te houden met verschillende realiteiten, ook ten voordele van de betrokkenen.

## 4.2. Werkloosheid

In de werkloosheidsreglementering werd het statuut samenwonende pas in de jaren '80 geïntroduceerd. Tot 1971 waren er enkel forfaitaire uitkeringen. Daarna ging men over van een systeem van verzekering tegen armoede naar een verzekering tegen inkomensverlies: het bedrag van de uitkering wordt dus afhankelijk gemaakt van het inkomen waarop men heeft bijgedragen. Omwille van budgettaire redenen werd in 1981, naast de categorie van gezinshoofd en niet-gezinshoofd een derde categorie ingevoerd, namelijk die van samenwonende. De bedragen van de uitkeringen van deze drie categorieën groeiden in de loop der jaren steeds verder uit elkaar.

Door de invoering van het statuut samenwonende in de werkloosheidsreglementering heeft men het principe van de 'behoefte' binnengebracht in de sociale zekerheid. Dit strookt niet met de verzekeringsgedachte. Men ontvangt immers een uitkering op basis van de bijdragen die men heeft betaald. Een samenwonende of een alleenstaande die een gelijke bijdrage hebben betaald, zouden volgens die logica eenzelfde uitkering moeten ontvangen.

Binnen de werkloosheidsreglementering zou men kunnen argumenteren dat er iets meer eenduidigheid is rond de toekenning van het statuut van alleenstaande of samenwonende. Er is een RVA-instructie die verduidelijkt dat *“wanneer de werkloze een gemeenschappelijke woning betreft, er sprake is van samenwoning als het beheer van het huishouden gezamenlijk wordt gewaarborgd, dit wil zeggen: als de voorzieningen gezamenlijk worden gebruikt en de kosten voor de huur, het onderhoud of de voeding worden gedeeld, of de taken intern worden verdeeld. Bij gebreke hieraan (indien bijvoorbeeld blijkt dat de huisvestingsomstandigheden eerder overeenstemmen met deze van een werkloze die enkel in een kamer woont), kan deze laatste worden beschouwd als een alleenstaande”*<sup>35</sup>.

35 Samenhuizen vzw, Universiteit Saint Louis, Habitat & Participation asbl (2012). *Studie over de mogelijkheden voor de erkenning van het solidair wonen*, Brussel, in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie en Grootstedelijk beleid, p. 70.

Een bijzonderheid van het statuut van samenwonende op het vlak van werkloosheid is de bewijslast van het samenwonen. Het is immers aan de werkloze om te bewijzen dat de RVA zich vergist wanneer ze hem of haar het statuut van samenwonende toekent, met alle moeilijkheden die het leveren van een negatief bewijs (namelijk dat men niet samenwoont) inhoudt<sup>36</sup>.

## 4.3. Solidariteit bestraft

De nadelen die verbonden zijn aan het statuut van samenwonende, zijn een ontmoediging voor gezinsvorming. Ook familiale solidariteit (door volwassen kinderen of bejaarde ouders in huis te nemen) en vormen van solidair samenleven of groepswoon zijn niet evident omwille van de financiële gevolgen die eraan verbonden kunnen zijn. Dit is een pijnlijke vaststelling aangezien deze nieuwe vormen van onderlinge solidariteit vaak net pogingen zijn van mensen in armoede om een oplossing te vinden voor de precare situatie waarin ze zich bevinden.

Het statuut van samenwonende brengt aldus een ongelijkheid met zich mee, aangezien personen die hun inkomen uit werk halen zonder problemen kunnen gaan samenwonen en dus genieten van de voordelen ervan, terwijl mensen die beroep doen op een uitkering benadeeld worden als ze willen samenwonen.

In zijn vorige tweeverjaarsverslagen heeft het Steunpunt al gewezen op de angst voor het statuut van samenwonende. Sommigen gaan zelfs zover dat ze aan verwanten weigeren om bij hen een referentie-adres te nemen uit angst om als samenwonenden beschouwd te worden<sup>37</sup>. Het Algemeen Verslag over de Armoede maakte al gewag van het problematische karakter van deze situatie, waar sindsdien nog maar weinig aan veranderd is: *“De verschillende normen aangaande het begrip gezin die in de werkloosheid en in het recht op het bestaansminimum worden gehanteerd, leiden tot bijkomende onzekerheid wat de elementaire rechten van de armsten aangaat. De eenheid van het gezin komt immers om economische redenen in het gedrang. Men kan het risico niet meer*

36 Een interessant vonnis in 2013 betrof volgende zaak: een werkzoekende werd in 2012 geschorst door de RVA omdat zij zich 'onterecht' had opgegeven als alleenwonende. Zij woonde in een kleine woongemeenschap in Zottegem. De RVA vorderde de volgens hen onrechtmatig ontvangen uitkeringen terug. De vrouw trok naar de arbeidsrechtbank en kreeg volledig gelijk. [http://www.armoedebestrijding.be/recht\\_arbeidsr\\_20130204.htm](http://www.armoedebestrijding.be/recht_arbeidsr_20130204.htm)

37 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *op.cit.*, p. 47-49.

*lopen onderdak te verlenen aan een kind of een ouder in moeilijkheden*<sup>38</sup>.

#### 4.4. Living apart together?

De lage bedragen van de uitkeringen als samenwonende, brengen sommige mensen in armoede ertoe om in feite samen te wonen en tegelijk elders een kamer te huren waar een van de twee zich domicilieert. Op die manier behouden ze het statuut van alleenstaande en dus een hogere uitkering. Het gaat hier over een vorm van fraude, die evenwel moet begrepen worden tegen de achtergrond van de bedragen van de uitkeringen die onvoldoende toelaten om een menswaardig leven te leiden. In dat kader wordt soms gesproken over ‘overlevingsfraude’. Een neveneffect van deze domiciliefraude is dat soms kleine kamers worden gehuurd als fictief adres. Dit zorgt ervoor dat deze beschikbare woonruimte nodeloos van de markt gaat, wat in het kader van de grote woningnood zeer problematisch is.

#### 4.5. Kosten en baten van het statuut

Er wordt verwezen naar het schaalvoordeel als rechtvaardiging voor het statuut van samenwonende, maar de veronderstelling dat samenwonen impliceert dat de kosten door twee kunnen worden gedeeld, zou willen zeggen dat de mensen een volledig identiek leven leiden: dat ze de toestellen op hetzelfde moment gebruiken, op hetzelfde uur gaan slapen en opstaan, enzovoort.

Verschillende deelnemers aan het overleg halen mogelijke voordelen aan van de afschaffing van het statuut van samenwonende.

Het inkomen van de mensen zou verhogen, wat de koopkracht en dus ook de btw-inkomsten zou doen stijgen. Bovendien ondergraaft de huidige regelgeving initiatieven op het vlak van solidair samenwonen of groepswoon. Deze initiatieven vormen nochtans antwoorden op het gebrek aan toegankelijke huisvesting. Door de afschaffing van het statuut zouden er ook kleine woningen vrijkomen die nu gebruikt worden als – al dan niet fictief – tweede adres om het statuut van alleenstaande te kunnen behouden. Tot slot overstijgt deze kwestie het economische kader omdat de regelgeving over het statuut van samenwonende een bron is van stress en er mede toe leidt dat het beroep op sociale diensten, die nochtans verondersteld worden personen in moeilijkheden te helpen, wordt vermeden.

In de werkloosheidsreglementering werd het statuut van samenwonende wegens budgettaire redenen ingevoerd. Lagere uitkeringen zouden de uitgaven moeten doen verminderen. Die besparing zou echter wel eens voor een deel illusoir kunnen zijn, zoals bovenvermelde voorbeelden aangeven. Er is nooit een diepgaande studie gevoerd naar de bijkomende kosten van het statuut van samenwonende en de mogelijke voordelen van de afschaffing ervan. Zulke gegevens zouden echter bijzonder nuttig kunnen zijn in het debat.

38 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994), *op.cit.*, p. 194.

## 5. Overgang van het ene statuut naar het andere

De overgang van het ene statuut naar het andere vormt een risicomoment in het traject van mensen in armoede. Ze worden dan geconfronteerd met andere toekenningsvoorwaarden en moeten hun situatie soms laten verslechteren alvorens ze hulp kunnen krijgen. De scharniermomenten in het leven van mensen (bijvoorbeeld in het geval van ziekte of wanneer iemand alleen

komt te staan) vormen een voedingsbodem voor een verslechtering van een al onzekere situatie. De levensverhalen die opgenomen zijn tussen de verschillende hoofdstukken, getuigen hiervan.

Statuutwijzigingen zijn toegenomen binnen de sociale zekerheid en tussen de sociale zekerheid en de sociale

bijstand als gevolg van toegenomen voorwaardelijkheid (activering), verbonden met de sancties of sanctiedruk: bijvoorbeeld van werkloosheid naar invaliditeit en van werkloosheid naar bijstand (zie 3.1).

De moeilijkheden kunnen voortvloeien uit de stelsels zelf, en uit hun ingewikkelde structuur. Eenzelfde realiteit wordt al naargelang van de desbetreffende wetgeving anders gedefinieerd: de betrokken persoon moet dan opnieuw de juiste stappen zetten, zijn verhaal doen, beantwoorden aan nieuwe criteria enzovoort, terwijl zijn situatie de facto niet geëvolueerd is. De overgang tussen het stelsel van ziekte en invaliditeit en dat van werkloosheid is bijvoorbeeld erg complex, mede door de definitie en inschatting van arbeidsongeschiktheid.

Er bestaan ook verschillende ‘onomkeerbare’ situaties, die vaak een vorm van ‘opgelegde inactiviteit’ betekenen. Zo is het moeilijk om werk te combineren met een tegemoetkoming voor mensen met een handicap.

Heel wat statuten fungeren als toegangspoort tot andere sociale voordelen. Als een begunstigde zo’n statuut verliest, zijn de gevolgen dus veel groter dan het verlies van het statuut op zich. Het feit dat deze voordelen worden toegekend op basis van het statuut in plaats van op basis van het inkomen kan bovendien onrechtvaardig zijn jegens mensen met lage inkomens die niet over het desbetreffende statuut beschikken. De invoering van inkomensgebaseerde maatregelen (bijvoorbeeld OMNIO) heeft dit risico enigszins kunnen terugdringen.

## 6. Niet-opname van rechten

De benaming ‘non take-up’ of ‘niet-opname van rechten’ geeft aan dat bepaalde personen hun recht op sociale prestaties niet openen. De term kan de indruk wekken dat het volstaat om rechthebbenden aan te sporen om hun rechten ‘op te eisen’, om zelf stappen te zetten naar de instellingen of sociale diensten die sociale uitkeringen of voordelen toekennen. De deelnemers benadrukken dat dit niet strookt met de realiteit. Het weinige onderzoek dat hierover tot nog toe verricht is, wijst eveneens op de beperkingen van deze term, en spreekt daarom eerder over ‘onderbescherming’<sup>39</sup>.

Ten eerste is de wetgeving over de rechten inzake sociale bescherming vaak erg complex, zelfs voor de maatschappelijk werkers van de sociale diensten. De kans dat sociaal rechthebbenden daardoor verkeerde of gebrekkige informatie ontvangen, neemt toe.

Ten tweede is de niet-opname vaak het gevolg van onvoldoende laagdrempelige maatregelen op het vlak van informatie en communicatie over rechten. Bijkomende inspanningen zijn nodig, niet enkel om maatregelen kenbaar te maken, maar ook om ervoor te zorgen dat de meest kwetsbaren hun rechten daadwerkelijk kunnen begrijpen en er gebruik van maken.

Ten derde is er de organisatie en de werking van de dienst zelf waar men beroep op doet: ‘koel’ onthaal, gevoel als nummer behandeld te worden, communicatie en informatie die niet aansluiten bij de leefwereld van de aanvrager ...

Ten vierde zijn er diegenen die niet durven naar een dienst te stappen die beslist over de toekenning of het behoud van hun uitkering, uit angst dat hun rechten ontnomen zullen worden, dat er onrealistische voorwaarden worden gesteld (verbonden met activering) ...

Ten vijfde zijn er de eventuele schulden die men heeft ten aanzien van instellingen.

Bijgevolg wordt door de deelnemers beklemtoond dat het belangrijk is dat de diensten proactief werken – maar dat staat in spanning met het recht op het respect voor het privéleven (vergelijk met huisbezoeken). De automatische toekenning van rechten kan in deze een belangrijke rol spelen, maar mag er niet toe leiden dat de geïndividualiseerde begeleiding op maat wordt afgebouwd<sup>40</sup>.

39 Steenssens, Katrien et al. (2007). *Leven (z)onder leefloon Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, Onderzoeksrapport in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid ten behoeve van de POD Maatschappelijke Integratie, p. 5-10.

40 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*. Nota op vraag van de Begeleidingscommissie.

## Traject 2

*Opgetekend op 5 april 2013*

Een man van 43 jaar, gescheiden en vader van één kind is hertrouwd met een Afrikaanse vrouw. Hij werkt voltijds in een artikel 60 en huurt op de privé-markt.

Na 12 jaar huwelijk volgt er een scheiding en *eigenlijk is alles daardoor gebeurd, ik ben alles kwijt geraakt*. Hij is een tijdje thuisloos. Het taxibedrijf waar hij werkte, had financiële problemen en hij beslist om enkele maanden naar Afrika te reizen in de veronderstelling dat zijn afwezigheid onder *technische werkloosheid* valt. Bij zijn terugkeer stelt hij echter vast dat hij niet langer een arbeiderscontract heeft en bijgevolg met niets in orde is (RVA, mutualiteit ...). De RVA had hem ondertussen ook geschorst van de werkloosheidsuitkering. De mutualiteit heeft zijn situatie geregulariseerd. *Ik ben dan naar de mutualiteit gestapt en ik kreeg er te horen van: 'Maar ja, je bent met niks in orde'. Ik weet niet hoe dat dat komt dat ze dat wisten. Ik heb me dan vlug vlug in orde gesteld eigenlijk.*

Gedurende enkele maanden aarzelt hij om naar het OCMW te gaan. *Ik wist niet of ik dat geld ging krijgen, ik wist niet wat ik mocht verwachten. Dan ben ik daar twee of drie keer gepasseerd en zag ik al dat volk zitten en dan ben ik weer weg gegaan. Wanneer hij toch bij het OCMW aanklopt, wordt hij goed ontvangen en geholpen. Ze luisterden, en niet alleen luisteren maar echt interesse in mijn verhaal. En ook direct geholpen eigenlijk. Want ik heb direct een voorschot gekregen. Ze hebben mijn dossier in orde gesteld en dan heb ik een leefloon gekregen. Achteraf heeft hij gehoord dat hij, via het OCMW, ook van andere voordelen kon genieten, maar dat is mij nooit gezegd geweest.*

Na een viertal maanden wordt hij door het OCMW aangespoord om werk te zoeken. *Ze zeiden: 'Vanaf nu doe je sollicitaties en gaan we uitkijken voor een traject voor u'. Dat is dan beginnen rollen zo. Na ongeveer een jaar is er sprake van een artikel 60. Hij weigert een eerste aanbod en wordt een maand van het leefloon geschorst. Ik heb eerst ergens anders mogen proberen en dat viel niet mee. Ik had gehoord, dacht ik, te horen gekregen van: 'Kijk, als je het niet ziet zitten, begin er niet aan, anders ga je het ook niet volhouden'. Maar ik ben dan toch geschorst geweest van het OCMW. Dat begrijp ik tot nu toe nog niet.*

Hij heeft nu een contract van anderhalf jaar in artikel 60 bij een vzw. *Ik ben er heel dankbaar voor, dat ik weer met alles in orde kan komen. De vzw helpt hem ook financieel bij de huur van zijn appartement. Hij ziet het artikel 60 als een kans, zelfs al verdient hij er niet veel mee. Ik vind dat ik goed geholpen ben eigenlijk. Ik ben er zeer content van. En dat ik nu de kans heb van een artikel 60. De meesten zien dat als een straf. Maar ik niet. Ik vind dat prachtig. Ik kijk er naar uit dat het artikel 60 gedaan is, gewoon omdat het loon te laag is en omdat een deel van het werk dat ik doe me niet ligt, maar ja, het ander deel dan wel, heel erg. Daarvoor. En ik ben nu volop bezig met solliciteren voor iets anders al.*

Hij wil na zijn artikel 60 aan de slag als buschauffeur. *Ik wil een ander werk, ik wil echt niet terug komen in de cirkel van miserie want ik ben dat kotsbeu. Want als je in die cirkel komt, je kan dingen niet betalen, en deurwaarders komen aan uw deur en zo.*

Hij heeft schulden omdat hij af en toe geld opstuurt naar zijn vrouw in Afrika. Het OCMW heeft voorgesteld om in budgetbeheer te gaan, maar dan beschikt hij niet zelf over zijn geld, dus dat heeft hij geweigerd.