



## NIET ALLE ARMEN ZIJN GELIJK VOOR HET OCMW (1)

Dirk Luyten

*Eeuwenoude opdelingen van armen reguleren nog steeds de financiële steunverlening door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), ook al zijn deze indelingen niet meer in de OCMW-wet terug te vinden. In dit artikel wordt meer bepaald aangetoond dat de Vlaamse OCMW's arbeidsgeschikte behoeftigen financieel minder goed steunen dan arbeidsongeschikte behoeftigen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de opdracht van het OCMW inzake financiële steunverlening aan behoeftigen. In de tweede paragraaf wordt geargumenteed dat men binnen de openbare armenzorg al eeuwenlang de criteria 'werkberedheid' en 'arbeidsgeschiktheid' gebruikt om de armenpopulatie in te delen. Vandaag vindt men deze criteria nog wel terug in de residuele stelsels van de sociale zekerheid maar niet meer in de OCMW-wet. In deze laatste wet, die ook de aanvullende steun door de OCMW's regelt, overheerst de opvatting de dienstverlening te koppelen aan de behoefte. In de derde paragraaf wordt de praktijk van de aanvullende steun door de OCMW's onderzocht. Er wordt nagegaan of de hoogte van deze steun kan verklaard worden op basis van de arbeidsgeschiktheid van de behoeftige. Dat gebeurt aan de hand van een categoriale data-analyse uitgevoerd op een steekproef van alleenwonende gesteunden. Het artikel eindigt met enkele slotbeschouwingen.*

## 1. DE FINANCIËLE STEUNVERLENING DOOR DE OCMW'S

### 1.1. Het wettelijk kader

Tussen het einde van de jaren zestig en het midden van de jaren zeventig verbreedde de sociale zekerheid haar werkingsveld van de personen die hun inkomen uit arbeid betrokken of hadden betrokken tot in principe alle staatsburgers (Delhuvette, 1985). Deze fundamentele ontwikkeling veruitwendigde zich in het tot stand komen van een reeks van aanvullende minimale uitkeringen, de residuele stelsels van onze sociale zekerheid: de tegemoetkoming aan gehandicapten (1969) (2), het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (1969), de gewaarborgde kinderbijslag (1971) en tot slot als laatste vangnet: het bestaansminimum (1974).

Het bestaansminimum wordt toegekend, herzien of ingetrokken door het OCMW. Het bestaansminimum wordt wel het 'laatste' vangnet van de sociale zekerheid genoemd, maar het is niet de laatste gecollectiviseerde vorm van sociale bescherming tegen armoede. Onder het vangnet ligt er nog een matras (3): de financiële steun, andere dan het bestaansminimum, die de OCMW's kunnen verstrekken aan behoeftigen en die we in dit artikel de AANVULLENDE STEUN noemen. Aanvullende steun wordt uitgekeerd op basis van artikel 60 par. 3 van de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's en kan bovenop of in plaats van het bestaansminimum uitgekeerd worden.

Momenteel bestaat de financiële steunverlening door de OCMW's dus uit een dualistisch systeem van twee door elkaar lopende voorzieningen: het bestaansminimum en de aanvullende steun.

In tegenstelling tot het bestaansminimum, kent de aanvullende steun slechts een zeer summiere nationale regelgeving. Het behoort tot de autonomie van het lokale OCMW te bepalen wie hoeveel aanvullende steun krijgt. In de aanvullende steun doen er zich grote verschillen voor tussen de OCMW's onderling en tussen de verschillende types van cliënten (4).

### 1.2. Aard van de financiële steunverlening

Het toekennen van financiële steun vormt een belangrijk onderdeel van de werking van de Vlaamse OCMW's. Van de mensen die zich tot een OCMW

wenden, vraagt ongeveer drie op tien financiële hulp. In 1985 was dat 29% (Dehaes, 1988 : 50), in 1988 32% (Lambrechts, 1990 : tabel 27).

We schatten dat in januari 1989 31 à 32.000 volwassenen financiële steun kregen van één van de Vlaamse OCMW's. Als we daar de 16 à 17.000 kinderen bijtellen die deze mannen en vrouwen ten laste hebben, dan komen we aan bijna 50.000 personen (Lammertyn, Luyten, Verstricht, 1990 : 219).

Tabel 1. Procentuele verdeling van de personen die door de Vlaamse OCMW's financieel gesteund worden naar de aard van de steun die ze ontvingen in de maand januari 1989 (in %)

Aanvullende steun	Bestaansminimum		
	BM	Geen BM	Totaal
Geen AS	35,1	0,0	35,1
Enkel regelmatige AS	29,1	23,9	53,0
Enkel eenmalige AS	2,5	4,0	6,4
Regelmatige en eenmalige AS	3,4	2,1	5,5
Totaal	70,0	30,0	100,0

In tabel 1 kan men lezen welke soort van financiële steun door de Vlaamse OCMW's werd toegekend in januari 1989. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het bestaansminimum en de aanvullende steun. De aanvullende steun wordt op zijn beurt nog eens onderverdeeld in regelmatige aanvullende steun en eenmalige aanvullende steun.

Deze cijfers kunnen als volgt worden samengevat : van alle (behoefte) personen die financieel gesteund worden door de Vlaamse OCMW's, krijgt 35% alleen bestaansminimum, 30% alleen aanvullende steun en 35% bestaansminimum plus aanvullende steun. De helft van alle gesteunden krijgt een totale steunuitkering van minstens 2.000 fr. boven het bedrag bestaansminimum.

De armen die door de Vlaamse OCMW's gesteund worden, leven in huishoudens van uiteenlopende types :

- ongeveer de helft van deze huishoudens, namelijk 49,5%, bestaat uit alleenwonenden;

- 22,6% zijn alleenstaande met kinderen;
- 7,3% zijn al dan niet gehuwde koppels;
- 11,1% zijn al dan niet gehuwde koppels met kinderen;
- 9,5% zijn andere types van huishoudens (Lammertyn, Luyten, Verstricht, 1990 : 178-179).

## 2. DE INDELINGEN VAN ARMEN BINNEN DE OPENBARE ARMENZORG

### 2.1. De traditionele criteria : arbeidsgeschiktheid en werkbereidheid

In 1907 schreef C. Raaijmakers :

"Arbeid is voor wie geen stoffelijke goederen bezitten, het door de natuur aangewezen middel om in het levensonderhoud te voorzien. Vandaar dat het theoretisch juister en praktisch belangrijker is, de armen in te delen naar de reden, waarom zij niet door arbeid in eigen onderhoud voorzien. Die reden nu kan zijn gebrek aan arbeidskracht, gebrek aan arbeidsgelegenheid, gebrek aan arbeidslust. Zoo krijgt men drie klassen van armen :

- 1) degenen die fysisch niet tot werken in staat zijn,
- 2) degenen, die werken kunnen en willen, doch geen werk kunnen vinden,
- 3) degenen die niet werken willen."

Deze drie klassen moeten volgens C. Raaijmakers verschillend 'behandeld' worden (Raaijmakers, 1907 : 72 e.v.).

In deze indeling vinden we de criteria arbeidsgeschiktheid en werkbereidheid terug.

Volgens W. Depreeuw (1990 : 102) is de arbeidsgeschiktheid eeuwenlang een centraal onderscheidingscriterium voor armen geweest. Volgens hem kan de opdracht, de armoede te bestrijden, gedurende eeuwen vrijwel constant en kinderlijk omschreven worden als volgt : armoede kan uitgeroeid worden door de arbeidsgeschikten werk te geven, en de arbeidsongeschikten te ondersteunen.

In *Zorg en de Staat* heeft A. De Swaan (1989 : 25 e.v.) het over drie criteria die, van meet af aan en zeker tot in het vroeg-moderne Europa, in bijna alle indelingen van armoede aanwezig zijn : ongeschiktheid, nabijheid en meegaandheid. Ongeschiktheid heeft betrekking op het onvermogen in het eigen levensonder-

houd te voorzien. Deze dimensie vormt de 'behoefte', de andere twee betreffen de 'aanspraak'. Ongeschiktheid is volgens A. De Swaan de noodzakelijk voorwaarde, zij het op zichzelf zelden voldoende. Ongeschiktheid wordt door hem wat breder gedefinieerd dan arbeidsongeschiktheid: het gaat hem over het onvermogen om in een wederzijdse ruilrelatie een gelijkwaardig geachte tegenprestatie te leveren. Volgens A. De Swaan kan deze tegenprestatie ook op een andere manier dan door arbeid geleverd worden: bijvoorbeeld door dankbaarheid of gebeden, of negatief, afzien van geweld of vervloekingen.

## 2.2. Enkele mijlpalen in de geschiedenis van de openbare armenzorg

Overlopen we enkele belangrijke mijlpalen van de geschiedenis (5) van de openbare armenzorg dan bemerken we dat vanaf de vijftiende eeuw arbeidsgeschiktheid en werkbereidheid voortdurend terugkeren als belangrijke indeelingscriteria.

De eerste inmenging in de armenzorg vanwege het centrale niveau was de ordonnantie van 14 augustus 1459 van Filips de Goede die hiermee de bedelarij wilde reglementeren. Ze stelde dat enkel nog kinderen, bejaarden en personen met jonge kinderen ten laste mochten bedelen. Voor de overtreders werden er strenge straffen voorzien. Valide mannen die men op bedelen betrapt zette men twee maanden op water en brood, bij herhaling vlogen ze naar de galeien.

Als in de zestiende eeuw een aantal steden een nieuwe hervorming doorvoerde van de armenzorg dan gebeurde dit op basis van de volgende principes (6): strikt verbod op bedelarij, arbeidsdwang, centralisatie van de steunfondsen en scholen voor kinderen. Op het centrale niveau nam Karel V deze ideeën over in zijn edict van 7 oktober 1531. Hier stond ondermeer in dat de valide armen moesten gedwongen worden tot werken en de landloperij moest bestreden worden.

Op 28 september 1617 vaardigden Albrecht en Isabella een ordonnantie uit die stelde dat verplichte arbeid voor de valide arme het principe van elk steunproject moest zijn.

In de zeventiende eeuw ontwikkelde zich de idee om valide armen op te sluiten. Antwerpen, Gent, Brugge, Mechelen kregen hun verbeteringsgesticht waar de opgesloten in een hard regime verplicht werden tot werken.

In 1774 vatte F. Taintenier, schepen van Ath, zijn opvattingen over armenzorg samen in zijn *Traité sur la Mendicité*. Hij zette zich af tegen de provinciale tuchthuizen zoals die in Gent en Vilvoorde werden opgericht om bedelaars en vagebonden te straffen en hen tevens een winstgevende activiteit te laten verrichten. Hij bepleitte een systeem van huiselijke bijstand. Alleen de zieken, de gebrekkigen en de bejaarden mochten behoorlijk gesteund worden. De valide werklozen moesten zich tevreden stellen met het strikte levensminimum, juist genoeg om niet te verhongeren en dit totdat ze door arbeid zelf in hun levensonderhoud konden voorzien. Deze maatregelen, samen met een verbod op bedelarij, moesten de prijs van de lonen automatisch doen drukken. In bepaalde steden Ath (1772), Kortrijk (1774), Brugge (1776), Gent (1776), Doornik (1777), Antwerpen (1779), Verviers (1782) en Lier (1787) werden volgens deze en de overige principes van F. Taintenier hervormingen doorgevoerd.

Ook in de voorstellen van het 'Comité de Mendicité', dat na de Franse Revolutie in 1790 door de Constituante werd opgericht, kwamen dezelfde indelingen van armen terug. Ouderlingen en gebrekkelijken moesten thuis kunnen genieten van de bedelingen. Voor de onderstand aan de gezonde behoeftigen gold daarentegen maar één parool 'l'assistance par le travail'.

In 1900 verscheen het lijvige rapport *Réforme de la Bienfaisance en Belgique*. Op de eerste bladzijde ervan vindt men de volgende indeling (7) :

"La société a l'obligation de secourir, dans les limites de la nécessité :

1° Les indigents qui n'ont pas la force de travailler;

2° Ceux qui ne trouvent pas les moyens de travailler (indigents involontaires);

3° Ceux qui n'ont pas la volonté de travailler, sauf à combiner, en ce qui les concerne, les mesures d'assistance avec les mesures de répression" (Van Overbergh, 1900 : 1).

Om een onderscheid tussen de tweede en de derde categorie te kunnen maken, werd in dit rapport de methode van het werkaanbod voorgesteld.

Het rapport was het eindresultaat van de in 1885 opgerichte 'Commission de la Bienfaisance' en vormde de basis van de Openbare Onderstandswet van 10 maart 1925. Met deze wet werd in elke gemeente een Commissie van Openbare Onderstand (COO) opgericht die in 1976 werd omgevormd tot OCMW.

### 2.3. De traditionele criteria en de huidige wetgeving

Worden de criteria werkbereidheid en arbeidsgeschiktheid vandaag nog gebruikt om de armenpopulatie in te delen ?

J. Vranken is van oordeel dat de arbeidsgeschiktheid inzake de hoogte van de sociale uitkeringen nog een belangrijke rol speelt. Hij maakt een onderscheid tussen het gedeelte van de armenpopulatie dat binnen het productieproces marginaal is (de ongeschoolde arbeiders bijvoorbeeld) en de niet actieven (gepensioneerden, werkonbekwame gehandicapten). Dit onderscheid komt overeen met een opdeling op basis van arbeidsgeschiktheid. Met betrekking tot de eerste groep stelt J. Vranken dat de sociale uitkeringen qua hoogte en qua reglementering van die aard blijven dat een fundamentele onzekerheid - die de arbeider blijft motiveren tot arbeid - behouden blijft (Vranken, 1990 : 41).

I. Leemans beweert dat de drie categorieën uit *Réforme de la bienfaisance en Belgique* nog steeds terug te vinden zijn in de huidige bijstandswetgevingen, zij het in bedekte termen. De wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden bevat geen verwijzing naar werkwillegheid. Volgens I. Leemans gaat de wetgever ervan uit dat deze personen niet kunnen verplicht worden tot werken. De werkwillegheidsvereiste vindt men wel terug in de bestaansminimumwet (8). I. Leemans schrijft dat aan deze vereiste juist de motivering ten grondslag ligt om een onderscheid te maken tussen de twee laatste categorieën zoals de 'Commission de la Bienfaisance' het destijds formuleerde (Leemans 1991 : 51).

De driedeling van armen die we terug vinden in de residuele stelsels van de sociale zekerheid, vinden we niet terug in de OCMW-wet. Zoals reeds vermeld, regelt deze wet ondermeer de aanvullende steun die de OCMW's kunnen uitkeren.

Artikel 1 van de OCMW-wet luidt :

"Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaald voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeran."

In de OCMW-wet overheerst een opvatting om de dienstverlening te koppelen aan de behoeften. Er wordt niet gesproken van werkbereidheid en er wordt ook geen opdeling gemaakt op basis van de arbeidsgeschiktheid.

Maar hoe is het in de praktijk gesteld ?

Volgens I. Leemans eisen de OCMW's in de praktijk wel een vorm van werkwil-ligheid alvorens financiële steun te verlenen. Zij vindt hieromtrent in de rechts-leer een vrij uitvoerige discussie (Leemans 1991 : 83 e.v.).

De vraag of de OCMW's in de praktijk ook een opdeling naar arbeidsgeschikt-heid maken, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

### **3. EEN CATEGORIALE DATA-ANALYSE VAN DE FINANCIËLE STEUN-VERLENING AAN ALLEENWONENDEN**

#### **3.1. De operationele uitwerking**

In de volgende analyse onderzoeken we of het criterium arbeidsgeschiktheid nog een rol speelt bij het toekennen van aanvullende steun door de Vlaamse OCMW's.

Dat gebeurt op basis van gegevens die werden verzameld in het kader van een onderzoek uitgevoerd aan het Departement Sociologie van de K.U.Leuven (10). Er werd een representatieve steekproef getrokken uit de populatie van de huishoudens die door de Vlaamse OCMW's worden gesteund. In 47 Vlaamse OCMW's werden gegevens verzameld over de kenmerken van 1.084 gesteunde huishoudens, de 1.135 gesteunden die in deze huishoudens leefden, en de aard van de financiële steun die eraan werd uitgekeerd. De verzameling van de gegevens gebeurde door een bevraging van een medewerker van het OCMW (maatschappelijk werker, hoofd van de sociale dienst, ...) en betrof de maand januari 1989.

Bij de operationele uitwerking van onze probleemstelling worden we geconfron-teerd met een aantal moeilijkheden.

- De autonomie van de OCMW's inzake de aanvullende steun heeft in de prak-tijk geleid tot zeer uiteenlopende vormen van steunverlening.



- 
- Ongeveer de helft (52,3%) van alle gesteunden beschikt al over zekere inkomsten vooraleer ze OCMW-steun ontvangen.
  - Ongeveer 12% van alle gesteunden krijgt in januari 1989 eenmalige aanvullende steun, 4% van alle gesteunden krijgt uitsluitend eenmalige aanvullende steun.

Deze problemen lossen we op door :

- ten eerste, de eenmalige aanvullende steun niet op te nemen in onze statistische analyse,
- en ten tweede, niet het uitgekeerde steunbedrag maar wel de totale inkomsten waarover de gesteunde beschikt na de steuntussenkomst als afhankelijke variabele te nemen.

Verder moet 'arbeidsgeschiktheid' nog geïndiceerd worden. We gaan er vanuit dat iemand die niet over een goede gezondheid beschikt, of die ouder is dan de pensioenleeftijd, sociaal als arbeidsongeschikt wordt beschouwd. Vandaar dat we de arbeidsgeschiktheid zullen meten met de variabelen leeftijd en gezondheidstoestand. Het lijkt ons zinvol om in onze analyse ook de variabele geslacht mee op te nemen, om na te gaan of er van deze variabele een doorkruisende invloed uitgaat.

Als te verklaren variabele wordt 'totale inkomsten' gehanteerd. Dat dit duidelijk iets anders is dan het door het OCMW uitgekeerde steunbedrag mag blijken uit het volgende. Van de alleenwonenden uit onze steekproef werd per type het gemiddelde van de eigen inkomsten en het gemiddelde van de totale inkomsten berekend. Het type 'man, tot 45 jaar, uitstekende gezondheid' beschikt gemiddeld over 1.864 fr. 'eigen inkomsten' en 17.235 fr. 'totale inkomsten'. Dit type beschikt, gemiddeld gezien, hiermee zowel over de laagste 'eigen inkomsten', als over de laagste 'totale inkomsten'.

Het type 'man, boven pensioen, niet goede gezondheid' beschikt gemiddeld over 18.148 fr. 'eigen inkomsten' en 22.538 fr. 'totale inkomsten'. Dit zijn respectievelijk de hoogste gemiddelden.

Met deze twee voorbeelden hebben we voldoende aangetoond dat het verschil in de totale inkomsten van beide types niet uitsluitend het gevolg is van de OCMW-tussenkomst. Voornamelijk de bejaarden beschikken reeds over belangrijke eigen inkomsten (pensioen, gewaarborgd inkomen voor bejaarden).

Doch, zowel voor het bestaansminimum, als voor de aanvullende steun moeten de OCMW-cliënten de bestaansmiddelentoets ondergaan en houdt het OCMW rekening met de andere inkomsten. De variabele 'totale inkomsten' geeft de toestand weer na de tussenkomst van het OCMW, dus na de bestaansmiddelentoets en na de beoordeling ervan door het centrum. De variabele kan zodoende gebruikt worden als we willen onderzoeken of de OCMW's verschillende categorieën van armen op ongelijke wijze steunen.

Het is onze bedoeling de kansverhouding in de totale inkomsten van de gesteunden te verklaren aan de hand van bepaalde van hun kenmerken.

De te verklaren variabele (de totale inkomsten na steunverlening) is niet normaal verdeeld en voldoet daardoor niet aan de voorwaarde om in aanmerking te komen voor een regressie-analyse.

Daarom zullen we gebruik maken van een categoriale data-analyse.

Deze methode verplicht er ons toe het aantal categorieën per variabele te beperken.

Een probleem vormt de variabele 'huishoudtype'. Het gebruik van deze variabele in de analyse geeft bij een combinatie met de andere variabelen te veel lage waarden in de cellen, waardoor een toetsing onmogelijk wordt.

We kiezen er daarom voor om de variabele 'huishoudtype' onder controle te houden door onze analyse te beperken tot het grootste type: de alleenwonenden.

In de oorspronkelijke steekproef die bestond uit 1.084 huishoudens telde men 534 (49,5%), alleenwonenden. 20 respondenten worden niet weerhouden omdat hun totale inkomsten na steun lager liggen dan het bedrag bestaansminimum, maar daarover onmiddellijk meer. Van 52 respondenten beschikken we niet over alle waarden van de onafhankelijke variabelen. Dit heeft als gevolg dat in het factor-respons model 462 alleenwonende respondenten worden opgenomen.

### **3.2. De afhankelijke variabele : totale inkomsten**

'Totale inkomsten' is de afhankelijke variabele (responsvariabele). Deze variabele wordt opgedeeld in vier categorieën: BM, BM+, BM++ en BM+++ . De indeling is gebaseerd op het bestaansminimumbedrag voor een alleenstaande zonder kinderlast (16.304 fr.) (11).

In de categorie 'BM' bevinden zich diegenen die zoveel steun krijgen, dat hun totale inkomsten gelijk worden aan het bestaanminimum, maar ook niet meer. Ook de bedragen die iets lager of iets hoger liggen dan het bestaansminimumbedragen worden opgenomen. Eén en ander (bijvoorbeeld indexeringen, verschillende inkomsten) kan in de praktijk leiden tot 'vergetelheden' of foute berekeningen. Daarom wordt de categorie BM uitgebreid tot de bedragen vanaf 15.671 fr. en tot en met 16.305 fr.

In de drie overige categorieën bevinden zich de gesteunden die totale inkomsten hebben die hoger liggen dan het bestaansminimumbedrag. Het gaat om gesteunden die over 'iets meer', 'beduidend meer' of 'heel wat meer' dan het bestaansminimumbedrag beschikken.

In de tweede categorie 'BM+' vindt men de alleenwonende gesteunden met inkomsten die iets hoger liggen dan het bestaansminimumbedrag. Het gaat hier van juist boven dit bedrag tot bijna tweeduizend frank erboven : van 16.306 tot en met 18.303 fr.

In de derde categorie 'BM++' zijn de inkomsten gegroepeerd van de gesteunden waarvan de totale inkomsten beduidend hoger liggen dan het bestaansminimumbedrag. Het gaat hier over bedragen vanaf tweeduizend tot bijna vijfduizend frank boven het bestaansminimumbedrag : van 18.304 fr. tot 21.303 fr.

In de vierde categorie 'BM+++ ' zitten de totale inkomsten van meer dan vijfduizend frank boven het bestaansminimumbedrag. Hier gaat het om de gesteunden waarvan de inkomsten heel wat hoger liggen dan het bestaansminimumbedrag : vanaf 21.304 fr.

De verdeling naar inkomsten volgens deze vier categorieën is weergegeven in tabel 2.

De bedragen die lager liggen dan het bestaansminimumbedrag zijn niet opgenomen in één van de vier categorieën. We stellen immers vast dat, behoudens enkele uitzonderingen, binnen de OCMW's een algemene regel wordt gerespecteerd om ten minste het bestaansminimum of steun tot het bedrag bestaansminimum toe te kennen. Alles wijst erop dat de 'uitzonderingen op de regel' ( $n = 20$ ) voornamelijk bestaan uit personen die behoren tot die bevolkingsgroepen (vreemdelingen, vluchtelingen) waaraan niets steeds dezelfde burgerrechten worden toegekend als aan de Belgen, en uit enkele bizarre gevallen (12).

### 3.3. Onafhankelijke variabelen

We overlopen nu de drie onafhankelijke variabelen die in de analyse worden opgenomen : geslacht, leeftijd en gezondheidstoestand. Telkens wordt nagegaan hoe deze onafhankelijke variabelen zich verdelen naar de verschillende categorieën van de afhankelijke variabele (Totale inkomsten).

#### 3.3.1. Geslacht

De indeling naar categorieën van de variabele geslacht behoeft geen commentaar. In tabel 2 en figuur 1 is de verdeling van de respondenten naar inkomsten en geslacht weergegeven. 37,6% van de mannen tegenover maar 16,6% van de vrouwen vindt men terug in de categorie BM. Ook in de categorie BM++ is het verschil naar geslacht opvallend, hier vindt men 25,8% van de mannen tegenover 40,8% van de vrouwen.

Tabel 2. Verdeling van de totale inkomsten van gesteunde alleenwonende naar hoogte van inkomsten en geslacht.

Inkomsten	Geslacht					
	Man		Vrouw		Totaal	
BM	80	37,6	44	16,6	124	25,9
BM+	52	24,4	54	20,4	106	22,2
BM++	55	25,8	108	40,8	163	34,1
BM+++	26	12,2	59	22,3	85	17,8
Totaal	213	100,0	265	100,0	478	100,0

Deze verdeling suggereert dat er een samenhang is tussen de totale inkomsten en het geslacht, dat vrouwen meer kans hebben op hogere inkomsten dan mannen.

#### 3.3.2. Leeftijd

De variabele leeftijd wordt opgedeeld in drie categorieën. Tot de eerste categorie behoren de respondenten tot en met 45 jaar. In de tweede komen de respondenten van 46 jaar tot en met de pensioengerechtigde leeftijd. Door de leeftijds-grens te differentiëren naar geslacht : voor mannen 65 jaar, voor vrouwen 60

jaar, wordt een (voorlopig nog) algemeen verspreide sociale indeling overgenomen. Tot de derde categorie behoren dan de respondenten ouder dan de pensioenleeftijd : mannen vanaf 66 jaar en vrouwen vanaf 61 jaar.

In tabel 3 en figuur 2 is de verdeling van de respondenten naar inkomsten en leeftijd weergegeven. Van de jongste leeftijdscategorie (tot 45 jaar) behoort 45,3% tot de inkomstencategorie BM tegenover 3,3% voor de oudste leeftijdscategorie (na pensioen). In de categorie 'tot 45 jaar' vindt men verder nog 20,8% in BM++ en 7,8% in BM+++ , tegenover respectievelijk 44,0% en 38,5% voor de categorie 'boven pensioen'.

Tabel 3. Verdeling van de totale inkomsten van gesteunde alleenwonende naar hoogte van inkomsten en leeftijd.

Inkomsten	Leeftijd			
	tot 45 jaar	46-65 jaar	Plus 65	Totaal
BM	87 45,3	34 17,6	3 3,3	124 25,9
BM+	50 26,0	43 22,1	13 14,3	106 22,2
BM++	40 20,8	83 42,6	40 44,0	163 34,1
BM+++	15 7,8	35 17,9	35 38,5	85 17,8
Totaal	192 100,0	195 100,0	91 100,0	478 100,0

Er blijkt zich een samenhang voor te doen tussen leeftijd en inkomsten, als de leeftijd stijgt dan stijgen de kansen op hogere totale inkomsten.

### 3.3.3. De variabele gezondheidstoestand

Voor het meten van de gezondheidstoestand werd aan de medewerker van het OCMW gevraagd de gezondheidstoestand van de respondent aan te duiden met een score van 1 tot 10, waarbij 1 heel slecht is en 10 uitstekend. Het gaat hier dus om de perceptie van de gezondheidstoestand van de respondent door deze medewerker.

De variabele gezondheidstoestand wordt voor de analyse opgedeeld in drie categorieën. De categorie 'Uitstekend' groepeerde de scores 8, 9 en 10; de categorie 'Middelmatig' 5, 6 en 7; de categorie 'Niet goed' 1, 2, 3 en 4. In tabel 4 en figuur

3 is de verdeling naar inkomsten en gezondheidstoestand weergegeven. Van de respondenten met een uitstekende gezondheidstoestand vinden we maar 25,8% terug in BM++ en 6,1% in BM+++, tegenover respectievelijk 42,9% en 26,9% van de respondenten met niet goede gezondheidstoestand.

Tabel 4. Verdeling van de totale inkomsten van gesteunde alleenwonenden naar de hoogte van inkomsten en gezondheidstoestand.

Inkomsten	Gezondheidstoestand							
	Niet goed		Middelmatig		Uitstekend		Totaal	
BM	21	13,5	42	24,1	57	43,2	120	26,0
BM+	26	16,6	39	22,4	33	25,0	98	21,2
BM++	67	42,9	59	33,9	34	25,8	160	34,6
BM+++	42	26,9	34	19,5	8	6,1	84	18,2
Totaal	156	100,0	174	100,0	132	100,0	462	100,0

Er doet zich een samenhang voor tussen de gezondheidstoestand en de totale inkomsten, verslechtert de gezondheidstoestand dan stijgt de kans op hogere inkomsten.

### 3.4. Factor-respons model

Er wordt gebruik gemaakt van een model waarin als verklarende variabelen de volgende kenmerken van de gesteunden zijn opgenomen: geslacht, leeftijd en gezondheidstoestand.

De verschillende waarden van deze drie kenmerken worden gecombineerd. Men krijgt zo verschillende types van gesteunde: bijvoorbeeld een vrouw met een uitstekende gezondheid, tussen 46 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd.

Bij een verdere combinatie met de te verklaren variabele 'totale inkomsten' verschijnen enkele lege cellen (zes van de tweeënveertig). Door middel van een Pseudo-Bayesschatting met uniforme apriori probaliteitsmatrix worden alle velden dusdanig herberekend dat de lege cellen verdwijnen (Swyngedouw, 1990: 75-107).

We willen weten in welke mate de kenmerken van de respondent bepalen of hij tot BM +, BM + +, of BM + + + behoort. Daarnaast willen we ook weten in hoeverre de uitspraken met betrekking tot onze steekproef toelaten uitspraken te doen over de populatie van alle alleenwonende gesteunden in Vlaanderen.

Op basis van een loglineaire analyse en het AIC selectie criterium (13) komen we tot een aantal aannemelijke factor-respons modellen (Billiet, Carton, Huys, 1990 : 156-179).

In tabel 5 worden de vijf beste modellen gegeven. In elk factor-respons model is de interactie tussen de onafhankelijke variabelen onderling aanwezig.

Op basis van de teststatistiek  $L^2$  ('log likelihood') die de maat is van afwijking tussen de geobserveerde waarde en de verwachte waarde indien het model 'waar' is, kan over de aanvaardbaarheid van het model geoordeeld worden. Model a heeft met nog 36 df. een waarschijnlijkheid van 94,7% om 'waar' te zijn binnen de populatie.

Tabel 5. De vijf meest aannemelijk factor-respons modellen : niveau van totale inkomsten (I) naar leeftijd(L), geslacht(S) en gezondheidstoestand (G).

Model	$L^2$	Prob.	df.	AIC
a. I/S, I/G, I/L, S/G/L	23,43	0,947	36	3791,09
b. I/G, I/L, S/G/L	31,54	0,796	39	3793,20
c. I/S/G, I/L, S/G/L	19,15	0,937	30	3798,80
d. I/S, I/L, S/G/L	44,20	0,379	42	3799,86
e. I/G, I/S/L, S/G/L	20,64	0,899	30	3800,29

Dit meest aannemelijke model bevat de rechtstreekse effecten van geslacht (S), gezondheidstoestand (G) en leeftijd (L). In het model is er geen sprake van interactie-effecten tussen twee verschillende kenmerken op het inkomen, het bevat dus uitsluitend rechtstreekse effecten. Dat vereenvoudigt de interpretatie. Bepaalde interpretaties zullen anderzijds bemoeilijkt worden doordat de te verklaren variabele 'totale inkomsten' (I) niet dichotomisch is, maar opgedeeld werd in vier categorieën.

### 3.5. Netto-effecten van de verklarende variabelen

We gaan nu wat dieper in op de geschatte netto-effecten van geslacht, gezondheidstoestand en leeftijd op de totale inkomsten. Hierbij wordt tevens nagegaan welke effecten significant zijn, dit wil zeggen niet kunnen verklaard worden door statistische toevalligheden.

De grootte van de parameters vermeld in tabel 6 geven een beeld van het effect van een bepaalde onafhankelijke variabele gecontroleerd voor alle andere onafhankelijke variabelen (netto-effect).

Tabel 6. Geschatte netto-effecten van geslacht, gezondheidstoestand en leeftijd op de totale inkomsten van alleenwonende gesteunden.

	Totale inkomsten			
	BM	BM +	BM + +	BM + + +
<b>Geslacht</b>				
Man	1,241	1,056	0,859*	0,888
Vrouw	0,806	0,947	1,164*	1,126
<b>Gezondheid</b>				
Niet goed	0,606**	0,871	1,360**	1,393**
Middelmatig	1,211	0,926	0,845	1,056
Uitstekend	1,363*	1,240	0,870	0,680**
<b>Leeftijd</b>				
Tot 45 jaar	2,246***	1,091	0,692***	0,590***
46j. tot pensioen	1,099	0,943	1,041	0,927
Boven pensioen	0,405***	0,972	1,389**	1,828***

\* =  $p < 0,10$

\*\* =  $p < 0,05$

\*\*\* =  $p < 0,01$

De sterkte van het effect kan afgeleid worden van de mate waarin de multiplicatieve parameters verschillen van 1. Men kan ervan uitgaan dat voor elk type in de populatie een gemiddelde kans bestaat om tot dat type te behoren (dit is een kans van  $x$  tegen 1). Als een parameter kleiner is dan 1 dan wil dat zeggen dat



voor die waarde van de factor de kans gemiddeld over alle andere factoren afneemt (er wordt vermenigvuldigd met een getal tussen 0 en 1). Als de parameter daarentegen groter is dan 1 dan neemt de kans gemiddeld toe. Hoe meer verschillend van 1 des te sterker de af- of toename maar aangezien de te verklaren variabele (de responsvariabele) hier niet dichotoom is, kan de preciese wijziging van de kans niet direct afgeleid worden uit de multiplicatieve parameters (Agresti, 1990 : 309-312, Swyngedouw, 1990 : 146).

Uit de tabel blijkt dat er een groot en zeer significant effect uitgaat van de variabele leeftijd. Bij de respondenten tot 45 jaar neemt de kans om te beschikken over totale inkomsten gelijk aan BM toe, terwijl de kans om te beschikken over inkomsten gelijk aan BM + + + (meer dan 5.000 fr. boven het bestaansminimumbedrag) afneemt. Bij de respondenten in de categorie boven pensioen loopt er een significant effect in de andere richting. Bij deze respondenten neemt de kans om over inkomsten gelijk aan BM te beschikken af terwijl de kans om te beschikken over totale inkomsten van meer dan 5.000 fr. boven het bestaansminimumbedrag toeneemt.

Het netto-effect van de variabele gezondheidstoestand is eveneens significant, maar wat minder uitgesproken dan het netto-effect van de leeftijd. Wie een niet goede gezondheid heeft, ziet de kans op totale inkomsten gelijk aan BM dalen, terwijl de kans op inkomsten gelijk aan BM + + + stijgt. Wie een uitstekende gezondheid heeft ziet de kans op totale inkomsten gelijk aan BM stijgen en de kans op inkomsten gelijk aan BM + + + dalen.

Het netto-effect van de variabele geslacht is kleiner en enkel significant in de categorie BM + +. De kans op inkomsten gelijk aan BM + + daalt voor de mannelijke respondenten, terwijl ze voor vrouwelijke respondenten stijgt.

#### 4. BESLUITEN

In dit artikel zijn we dieper ingegaan op de indeling van armen binnen de openbare armenzorg. Hierbij is gebleken dat traditioneel arbeidsgeschiktheid en werkbereidheid veelvuldig gehanteerde criteria zijn.

Vandaag vinden we beide criteria in bedekte termen terug in de residuele stelsels van de sociale zekerheid. In de OCMW-wet daarentegen, die de aan-

vullende steun regelt, wordt er niet gesproken van werkbereidheid en wordt er ook geen opdeling gemaakt op basis van de arbeidsgeschiktheid.

Op basis van een statistische analyse van de kenmerken van een steekproef van gesteunden hebben we onderzocht of het criterium arbeidsgeschiktheid in de OCMW-praktijk nog een rol speelt.

Doordat de financiële steunverlening door de OCMW's gebaseerd is op een ingewikkeld steunsysteem, hebben we ons 'een weg moeten banen in het onderzoeksveld'. Dit leidde tot een aantal concessies. We werden verplicht ons onderzoek te beperken tot de alleenwonenden en de regelmatige steun en we richtten ons op de totale inkomsten na steunverlening. De resultaten van onze analyse moeten we dan ook in hun juiste context plaatsen.

Met betrekking tot de onderzochte respondenten hebben we in elk geval vastgesteld dat de hoogte van hun inkomsten na steunverlening mee verklaard wordt door de leeftijd en de gezondheidstoestand van de gesteunden. Vooral de variabele leeftijd speelt hierin een belangrijke rol. Er is een invloed van de variabele geslacht, maar deze is niet eenduidig significant en zeker in vergelijking met leeftijd en gezondheidstoestand qua effect beperkt.

Op basis van al onze vaststellingen willen we besluiten dat arbeidsongeschikte armen (niet-gezond en/of oud) duidelijk meer kans maken om door de Vlaamse OCMW's beter gesteund te worden dan arbeidsgeschikte armen (gezond en jong).

Het traditionele criterium van de arbeidsgeschiktheid blijft dus ook in de praktijk van de steunverlening door de OCMW's doorspelen, ook al zijn er wettelijk andere criteria voorzien.

Men zou kunnen argumenteren dat het vastgestelde verband via de behoeften loopt. Dat arbeidsgeschikten minder behoeften hebben dan arbeidsongeschikten. Dat kan misschien gelden met betrekking tot de gezondheidstoestand. Mensen met een slechtere gezondheidstoestand hebben mogelijk meer behoeften. We hebben evenwel vastgesteld dat het sterkste netto-effect niet langs de gezondheidstoestand maar langs de leeftijd loopt. En het is zeer de vraag of bejaarden meer behoeften hebben dan jongeren.

Het argument dat J. Vranken gebruikte met betrekking tot de sociale uitkeringen klinkt hier aannemelijker: namelijk dat het erom te doen is om een funda-

mentele onzekerheid - die de arbeider blijft motiveren tot arbeid - te behouden (Vranken 1990 : 41).

Een meer definitief antwoord op deze waaromvraag kan maar gegeven worden na een diepgaander onderzoek van de financiële steunverlening door de OCMW's (14).

## VOETNOTEN

- (1) Ik dank Prof. dr. J. Billiet, drs. H. De Wit, Prof. dr. F. Lammertyn en dr. M. Swyngedouw voor de hulp en adviezen die ze me verleenden bij het schrijven van dit artikel. (d.l.)
- (2) Met de wet van 27 februari 1987 werd het oorspronkelijk stelsel van tegevoetkomsten voor mindervaliden omgevormd tot het stelsel van tegevoetkomsten aan gehandicapten.
- (3) Het vangnet van de sociale zekerheid wordt in bepaalde middelen een hangmat genoemd. Met het gebruik van de term matras is het zeker niet onze bedoeling gelijkaardige suggesties op te roepen. De uitdrukking 'matras onder het vangnet' wordt in Nederland gebruikt om een bepaalde verhouding weer te geven tussen 'het gemeentelijk minimabeleid' en 'de algemene bijstandswet' (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1989 : 65).
- (4) Zie hiervoor (Lammertyn, Luyten, Verstricht, 1990 : 113 e.v.) en (Luyten, 1990).
- (5) Voor de geschiedenis van de armenzorg zie (Bonenfant, 1934), (Lis, Soly, Van Damme, 1985) en (Lis, Soly, 1986). Voor een samenvatting van deze geschiedenis zie (Luyten, 1988).
- (6) Deze principes werden door J. Vives, een Spaans humanist, vertolkt in *De Subventione Pauperum* (1526).
- (7) C. Raaijmakers (1907) inspireerde zich op de indeling in dit rapport.
- (8) Artikel 6.1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum luidt : "Voor de toekenning en het behoud van het bestaansminimum moet de betrokkene : 1. blijk hebben gegeven van zijn bereidheid tot tewerkstelling tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen onmogelijk is. Wanneer het gaat om samenwonende echtgenoten moet deze voorwaarde vervuld zijn in hoofde van beide;...".

- (9) Vergelijk met de twee concepten van sociale zekerheid die J. Dupeyroux onderscheidt: 'une conception commutative' en 'une conception distributive'. "Dans la première ... le droit à la Sécurité sociale est lié à l'exercice ... d'une activité professionnelle qui en est la cause et la mesure. ... Dans la seconde conception, le centre de gravité se déplace : le fondement du droit à la Sécurité sociale n'est plus recherché dans l'activité professionnelle et l'apport de chacun à la société, mais dans les besoins des individus." (geciteerd in Ewald, 1986 : 400).
- (10) Inzake dit onderzoek werd reeds gerapporteerd in (Lammertyn, Luyten, Verstricht, 1990).
- (11) Voor de maand januari 1989.
- (12) Het is duidelijk dat de groep van 'uitzonderingen' (n=20) in vergelijking met de steekproefpopulatie van alle alleenwonenden zeer atypisch is samengesteld. De groep bestaat bijna uitsluitend uit vreemdelingen (80%). 55% is een jonge (minder dan 45 jaar), mannelijke, kandidaat-politieke vluchteling. Bij de vier Belgen wordt het lage bedrag in verband gebracht, eenmaal met 'een zwerverig bestaan', eenmaal met 'een oude kunstschilder' en tweemaal met 'een soort van samenwoning'.
- (13) Akaike's Informatie Criterium (AIC) is gebaseerd op de mate van overeenstemming tussen een geselecteerd model en het onbekend ware model, gemeten via Kullback-Leibler's Informatiemaat. Het model met de minimale AIC schatting minimaliseert de afstand tussen het gekozen model en het onbekend ware model in de populatie. Binnen het Departement Sociologie K.U. Leuven werd door L. Daemen en onder leiding van Prof. dr. J. Billiet een computerprogramma ontwikkeld dat alle mogelijke modellen aftast, de noodzakelijk statistieken waaronder de AIC's berekent en vervolgens de modellen sorteert (Billiet, Carton, Huys, 1990 : 160).
- (14) Waarom wie wat krijgt van de Vlaamse OCMW's is, in een slagzin samengevat, het thema van het doctoraal proefschrift dat we aan het voorbereiden zijn.

## LITERATUUR

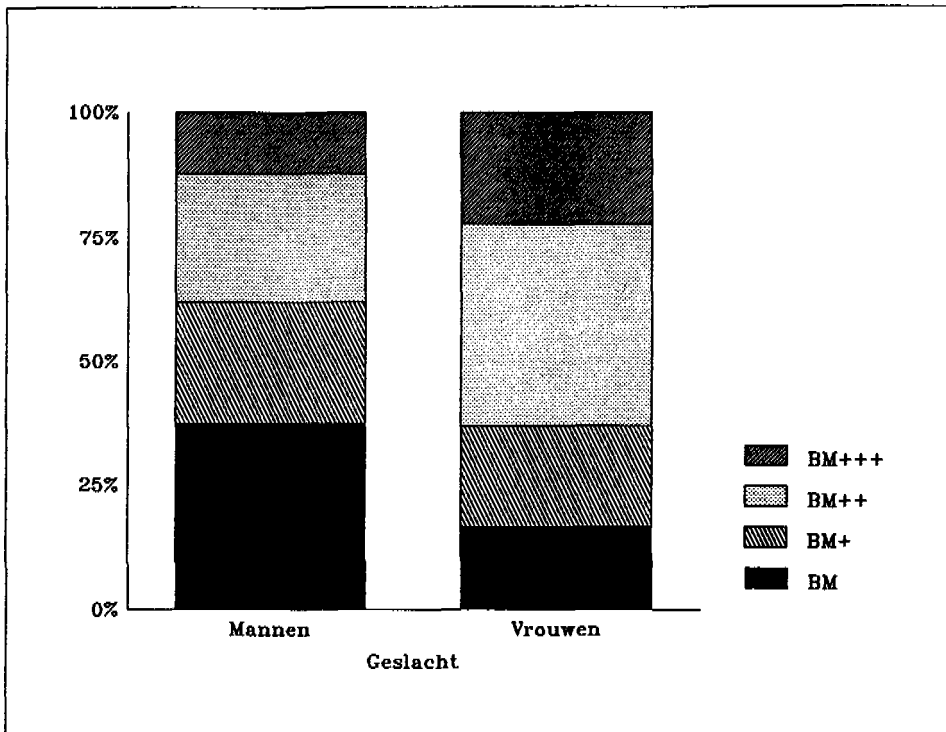
- Agresti, A. (1990) *Categorical data analysis*. New York : John Wiley.
- Billiet, J., A. Carton, R. Huys (1990) *Onbekend of onbemind*. Leuven : Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Bonenfant, P. (1934) *Le problème du paupérisme en Belgique à la fin de l'ancien régime*. Brussel : Van Campenhout.

- Dehaes, V., E. Lambrechts (1988) *Registratie in de OCMW's. Een analyse op grond van gegevens van 1981 en 1985*. Brussel : Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien.
- Delhuvette, M., M. Festjens, A. Berckmans, H. De Lange, (1985) 'De geschiedkundige ontwikkeling van de sociale zekerheid in België (1945-1980)', *Documentatieblad*, (7-8) : 105-288.
- Depreeuw, W. (1990) 'Strafrecht en armoede', pp. 99-111 in Tanghe, F. (ed.), *Recht en armoede*. Antwerpen : Kluwer rechtswetenschappen.
- De Swaan, A. (1989) *Zorg en staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam : Bert Bakker.
- Ewald, F. (1986) *L'Etat providence*. Paris : Bernard Grasset.
- Lambrechts, E., V. Dehaes, P. Broos (1990) *De maatschappelijke dienstverlening in 1988. Analyse van de registratiegegevens van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van de Vlaamse Gemeenschap*. Brussel : Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien.
- Lammertyn, F., D. Luyten, H. Verstricht (1990) *Armoede en OCMW. Een onderzoek naar de financiële steunverlening door de Vlaamse OCMW's*. Leuven : Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Leemans, I. (1991) 'De notie "Algemene arbeidsmarkt" in de bijstandsregelingen' (1991) in Simoens, D. (ed.), *Algemene arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Brugge : Die Keure.
- Lehning, P., J. Simonis (1987) *Handboek beleidswetenschap*. Meppel : Boom.
- Lis, C., H. Soly (1986) *Armoede en kapitalisme in pre-industrieel Europa*. Antwerpen : Standaard.
- Lis, C., H. Soly, D. Van Damme (1985) *Op vrije voeten ?* Leuven : Kritak.
- Luyten, D. (1988) 'De evolutie in de bestrijding van de armoede' (Noden I.A.3.2.) in Mertens, J. (ed.), *Welzijnsgids*. Antwerpen : Kluwer.
- Luyten, D. (1990) 'Armoede en OCMW. Een onderzoek naar de financiële steunverlening door de Vlaamse OCMW's (2). De intergemeentelijke verschillen bij het toekennen van financiële steun door de Vlaamse OCMW's', *OCMW Focus*, 1 (11) : 101-104.
- Raaijmakers, C. (1907) *Staat en armenzorg*. Leiden : Futura.
- Swyngedouw, M. (1989) *De keuze van de kiezer*. Leuven : Sociologische Onderzoeksinstituut.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1989) *Gemeentelijk minimabeleid*. 's Gravenhage : VNG.

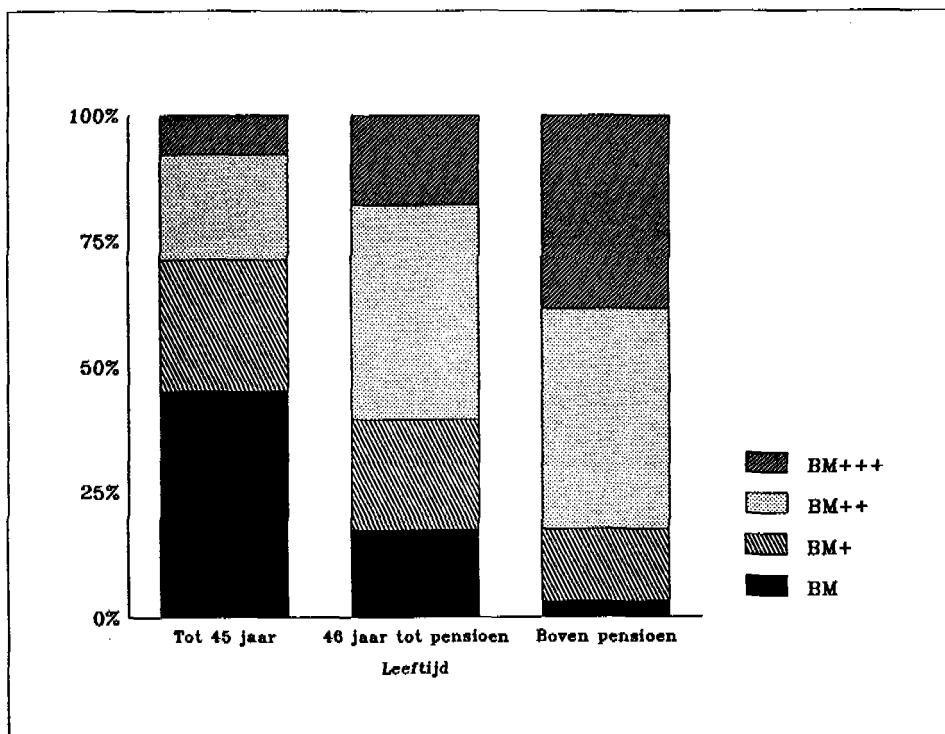


## BIJLAGEN

Figuur 1. Procentuele verdeling van de alleenwonende en regelmatig gesteunde respondenten naar de totale inkomsten opgedeeld in vier categorieën en naar geslacht.



Figuur 2. Procentuele verdeling van de alleenwonende en regelmatig gesteunde respondenten naar de totale inkomsten opgedeeld in vier categorieën en naar leeftijd opgedeeld in drie categorieën.





Figuur 3. Procentuele verdeling van de alleenwonende en regelmatig gesteunden respondenten naar de totale inkomsten opgedeeld in vier categorieën en naar de gezondheidstoestand opgedeeld in drie categorieën.

