

# **ARMOEDE IN BELGIË**

**JAARBOEK 2013**

**P.O.S.+: PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES**

Vakgroep Sociologie  
Universiteit Gent  
Korte Meer, 5, B-9000 Gent  
[Isabelle.Pannecoucke@UGent.be](mailto:Isabelle.Pannecoucke@UGent.be)



**CeRIS: CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE**

Département d'études et d'actions sociales  
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Education  
Université de Mons  
Place du Parc, 18, B-7000 Mons  
[willy.lahaye@umons.ac.be](mailto:willy.lahaye@umons.ac.be)



**Met steun van de federale overheid**

# Armoede in België

JAARBOEK 2013

*Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke en  
Jan Vranken (eds)*

Acco Leuven / Den Haag



*Eerste druk: 2013*

Dit boek wordt in het Nederlands en het Frans gepubliceerd. De vertalingen zijn van Oneliner Language & eBusiness Solutions BVBA.

*Gepubliceerd door*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, België  
Email: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website: [www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

Voor Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland  
Email: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl) – Website: [www.uitgeverijacco.nl](http://www.uitgeverijacco.nl)

*Omslagontwerp: xxx*

© 2013 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)  
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,  
fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming  
van de uitgever.

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

# Inhoud

Afkortingen	25
Woord vooraf	29
Voorwoord	31
Dankwoord	33
<b>DEEL I</b>	
<b>ARMOEDE: DE MAATSCHAPPELIJKE CRISIS MAAKT HET NOG ERGER</b>	35
De impact van de crisis, een vervolgverhaal...	37
<i>Jan Vranken</i>	
Waarover gaat het in deze Jaarboeken?	43
De bijdragen bieden een breed spectrum	45
Uitleiding	48
Noten	49
HOOFDSTUK 1 – Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities	51
<i>Isabelle Pannecoucke</i>	
1. Het belang van een focus op kinderarmoede	52
1.1 Macroniveau: de samenleving vaart er wel bij	52
1.2 Microniveau: het leven zoals het is	53
2. Kinderarmoede in België in beeld	54
2.1 Toegang tot toereikende middelen	55
2.1.1 Inkomensarmoede	55
2.1.2 Materiële deprivatie	59
2.2 Toegang tot diensten en kansen	60

## Inhoud

2.2.1	Eerste levensjaren	60
2.2.2	Huisvesting	63
2.2.3	Gezondheid	65
2.2.4	Onderwijs	67
2.2.5	Bescherming	69
2.3	Participatie van kinderen	70
3.	Kinderarmoede bestrijden	71
4.	Besluit	74
	Noten	75
 HOOFDSTUK 2 – De sociale integratie van minderheden 		
Het bijzondere geval van de Roma		77
1.	Inleiding: over diversiteit	77
1.1	Beeldvorming rond de Roma	78
1.2	Een omschrijving van de Roma....	79
1.3	.... in termen van het beleid	79
1.4	De interne complexiteit	82
2.	Nationale strategie voor de integratie van de Roma <sup>2</sup>	83
2.1	Proces en doelbevolking	84
3.	De Roma versus het Belgisch recht	86
3.1	De beperkingen van deze bijdrage	86
3.2	De huisvesting van de Roma binnen het recht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in het herziene Sociaal Handvest	87
3.2.1	De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens	87
3.2.2	De rechtspraak van het Comité	89
3.3	De veroordeling van België door het Europees Comité voor Sociale Rechten	92
4.	De voortdurende uitsluiting van de Roma	93
5.	Conclusies: terug naar de ondeelbaarheid van de fundamentele rechten	95
	Noten	95
 HOOFDSTUK 3 – De bestrijding van de armoede en de reproductie van ongelijkheden in België		
<i>Joel Girès en François Ghesquière</i>		97
1.	Opvattingen over en studies van de ‘sociale kwestie’	97
1.1	Macrosociale ongelijkheden versus microsociale eenheden	97
1.1.1	Een voorbeeld van een macrosociale benadering: de economische ongelijkheden	97
1.1.2	Een voorbeeld van een microsociale benadering: armoede	98

## Inhoud

1.2	Vergelijking tussen macrosociale en microsociale maatstaven	99
1.3	Collectieve of individuele verantwoordelijkheid	100
1.4	Verschuiving van de verantwoordelijkheid en gedaanteverandering van het rechtvaardigheidsprincipe	101
2.	Sociale mobiliteit in België: gelijke of ongelijke kansen?	102
2.1	Gegevens en operationalisering	103
2.2	Klassen en ongelijke beloningen	104
2.3	Gelijke of ongelijke kansen?	106
2.4	Een maatschappij vol van krachtverhoudingen die ongelijkheden reproduceren	108
3.	Analyse van het beleid ter bestrijding van de armoede	109
3.1	Armoede als een ongeval met levenslange gevolgen	110
3.2	De plaats binnen de filosofie van de actieve welvaartsstaat	110
3.3	Beleid dat op de psychoaffectieve dimensie gericht is	112
3.4	Armen en modelburgers: twee vreemden die door een kloof gescheiden worden?	112
3.5	Respect voor de armen: iedereen moet zijn/haar steentje bijdragen	113
3.6	We leven in een harmonieuze gemeenschap	115
4.	Algemene conclusie: actieve welvaartsstaat, armoede meten en ongelijke kansen	115
	Noten	116
	HOOFDSTUK 4 – De nieuwe gedaanten van de digitale kloof	119
	<i>Gerard Valenduc</i>	
1.	Hoe karakteriseren we de huidige digitale ongelijkheden?	119
1.1	Ongelijke toegang: de digitale kloof van de eerste graad	119
1.2	Ongelijk gebruik: de digitale kloof van de tweede graad	125
2.	Digitale technologieën en armoede	130
2.1	De hinderpalen die moeten worden overwonnen voor de digitale inclusie van mensen in armoede	131
2.2	Discriminatie en kwetsbaarheid	132
2.3	Een bijzonder geval: laaggeletterdheid	133
3.	Van uitsluiting naar insluiting: het potentieel van de nieuwe digitale instrumenten	135
4.	Samenvatting en conclusie	135
	Noten	136

**DEEL II****ARMOEDEBELEID: DE WEG IS MET GOEDE VOORNEMENS GEPLAVEID**

137

Roeien met te korte riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in crisis  
in tijden van **crisis**.

 Jan Vranken *Lilly Lahaye en Emilie Charlier*

1. Direct en indirect armoedebeleid	139
2. Armoedebeleid op verschillende niveaus van besluitvorming	142
2.1 Het regionale niveau	143
2.1.1 Het Vlaamse kansarmoedebeleid	143
2.1.2 Het Waalse beleid inzake sociale cohesie	145
2.1.3 Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en zijn sociale barometer	146
2.1.4 Wat met de Duitstalige Gemeenschap?	146
2.2 Het federale beleid	146
2.2.1 Het regeerakkoord Di Rupo	146
2.2.2 Nota's van de staatssecretaris	148
2.3 Wat te verwachten van Europa?	152
3. Elementen uit het armoedebeleid	155
4. Zijn er criteria die ons helpen om een doelmatig armoedebeleid te voeren?	158
Noten	159

**HOOFDSTUK 1 – De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart?**

Vaart iedereen even wel?

*Bérénice Storms en Ricardo Cherenti*

1. Inleiding	161
2. De levensduurte	162
2.1 Hoe de levensduurte meten?	162
2.1.1 De index van de consumptieprijsen	162
2.1.2 De gezondheidsindex en de afgevlakte gezondheidsindex	163
2.1.3 De levensduurte voor de armen	164
2.2 De levensduurte volgens de referentiebudgetten	164
2.3 Samenstelling van de drie korven: overeenkomsten en verschillen	166
2.4 De evolutie van de levensduurte	169
2.4.1 De evolutie van de index	169
2.4.2 De evolutie van de armoede-index	170
2.4.3 Evolutie van de index afgeleid van de referentiebudgetten	171
3. De koopkracht	173
3.1 Het begrip	173
3.2 Evolutie van de koopkracht en de welvaart	174
4. Besluit	177
Noten	178

<b>HOOFDSTUK 2 – Armoedebestrijding als democratisch vraagstuk</b>	<b>181</b>
<i>Maria Bouverne-De Bie, Griet Roets, Rudi Roose en Philippe Versailles</i>	
1. Inleiding	181
2. (Her)definiëring van het armoedeprobleem	182
3. Het AVA: een paradigmawissel?	185
4. Het concept participatie: een sleutel tot armoedebestrijding?	188
5. Structurele verankering van formele participatie in beleidsstructuren	191
5.1 Netwerken voor armoedebestrijding	191
5.2 De ervaringsdeskundigen	195
6. Conclusie	198
Noten	198
<b>HOOFDSTUK 3 – De tegenstrijdigheden van de “social [ ] activering”</b>	<b>201</b>
<i>Abraham Franssen, Greet van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz en Ludo Struyven</i>	
1. Sociale activering: een oxymoron <sup>3</sup> voor nieuwe praktijken?	202
1.1 Van bijstand naar hulp, van hulp naar activering	202
1.2 De grenzen van socioprofessionele inschakeling	204
1.3 De ontwikkeling van een intermediair aanbod voor ‘sociale activering’	206
1.4 Welke praktijken?	208
1.5 Welke organisatie?	210
1.6 Welk is het doelpubliek?	211
1.7 Een weinig systematische evaluatie	214
2. Het filosofische en politieke debat: de opvattingen over sociale activering	214
3. Conclusies	218
3.1 Sociale activering: het tijdperk van de projecten	218
3.2 Sociale activering: het tijdperk van de institutionalisering	221
Noten	222
<b>HOOFDSTUK 4 – Het beleid van de Duitstalige Gemeenschap ten aanzien van ‘multiprobleemgezinnen’</b>	<b>223</b>
<i>Karin Fatzaun</i>	
1. Inleiding	223
2. Multiprobleemgezinnen – meervoudig belaste gezinnen	224
2.1 Algemeen overzicht van het rapport	224
2.2 Multiprobleemgezinnen – meervoudig belaste gezinnen	226
2.3 Samenvatting van de interviews met de gezinnen	226
2.4 Samenvatting van de discussies van de experts	227
2.5 Verbetering van het hulpverleningsaanbod	227

3.	Implementering van het actieconcept 'casemanagement' op het niveau van de diensten van de Duitstalige Gemeenschap	233
3.1	Inhoud en doelstellingen van het project	234
3.2	Structuur van het project	234
3.2.1	Openings- en slotcolloquium	234
3.2.2	Stuurgroep	234
3.2.3	Groep 'Care Management'	235
3.2.4	Groep 'Case Management'	235
3.2.5	Initiële opleiding rond het thema 'casemanagement'	235
3.3	Netwerkconcept van de diensten die via inter-netwerking werken	235
4.	Vooruitblik	236

### **DEEL III**

<b>HET OCMW VANDAAG: ROEIEN TEGEN DE STROOM IN, MET TE KORTE RIEMEN</b>	239
---	-----

<b>De OCMW's: goede praktijken in volle beweging</b>	241
--	-----

*Isabelle Pannecoucke en Jan Vranken*

1.	De (groeiente) diversiteit onder de cliënten	242
2.	Dynamieken in de hulpverlening	243
3.	Een context in beweging	247

<b>HOOFDSTUK 1 – Studeren met een leefloon: 10 jaar praktijk</b>	249
--	-----

*Marjolijn De Wilde en Koen Hermans<sup>1</sup>*

1.	Inleiding	249
2.	Studenten en bijstand in cijfers	250
2.1	Aantallen en evolutie in de tijd	250
2.2	Profiel	251
3.	Zijn de studenten met leefloon arm?	252
4.	Verhoogt de studie hun kansen op de arbeidsmarkt?	254
5.	Tonen de studenten zich werkbereid wanneer mogelijk?	256
6.	Vordert het studietraject naar wens?	257
7.	Beleidsaanbevelingen	260
7.1	Versterken van het residuaire karakter van de bijstand	260
7.2	Beperken nadelen van de discretionaire ruimte	261
7.3	Studeren als een volwaardige optie voor leefloongerechtigden	263
8.	Besluit	263
	Noten	265

## Inhoud

HOOFDSTUK 2 – Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming	267
Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Reynaert, Peter Thijs en Laurent Nisen	
1. Inleiding	267
2. Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie: maatschappelijk en wetenschappelijk relevant	268
2.1 Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie	268
2.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van de referentiebudgetten	269
3. Referentiebudgetten getest in de praktijk van Belgische OCMW's	270
3.1 De waarde van REMI voor de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's	270
3.2 REMI getest in 12 Belgische OCMW's	271
3.2.1 Budgettaire aanpassingen vereist	271
3.2.2 Grote verschillen tussen en binnen OCMW's	272
3.2.3 Unieke dossiers vragen behandeling op maat	273
3.2.4 Referentiebudgetten optimaliseren huidige dienstverlening	273
3.2.5 REMI als educatief instrument: versterkt en doet nadenken	274
3.2.6 Verder onderzoek gewenst	275
4. De doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in België	276
4.1 De plaats van de aanvullende financiële steun in de Belgische inkomensbescherming	276
4.2 Het recht op maatschappelijke dienstverlening in functie van een menswaardig bestaan	278
4.3 De doeltreffendheid van de minimuminkomens	279
4.4 Een genuanceerd beeld	282
5. Algemeen besluit	283
5.1 Samenvatting	283
5.2 Conclusies	285
Noten	286
HOOFDSTUK 3 – Het leefloon en alternatieven voor de socio-professionele integrativrijstelling	289
Kristel Bogaerts, Raphaël Darquenne, Greet De Vil, Guy Van Camp en Natascha Van Mechelen	
1. Inleiding	289
2. De SPI-vrijstelling en <i>in-work benefits</i>	290
3. Het leefloon en de socioprofessionele integrativrijstelling	292
4. De socioprofessionele integrativrijstelling in de praktijk	295
4.1 Het jobaanbod en de preferenties van leefloontrekenden	295

## Inhoud

4.2 Knelpunten uit de praktijk	299
4.3 Het netto beschikbare gezinsinkomen en (in)activiteitsvallen	300
5. Een alternatief voor de SPI?	304
6. Conclusies	306
Noten	307
<b>HOOFDSTUK 4 – ‘Iets voor u?’. Het stimuleren van sociale, culturele en sportieve participatie bij OCMW-clients</b>	<b>309</b>
<i>Lode Vermeersch, Anneloes Vandenbroucke en Laurence Noël</i>	
1. Inleiding: beleidsaandacht voor participatie aan sociale activiteiten, cultuur en sport	309
2. Waarom participeren? Sociale, culturele en sportieve participatie bij kansarmen, een sociaal grondrecht én een vorm van sociale activering	311
3. De federale maatregelen ter bevordering van de participatie van OCMW-clients onder de loep	314
3.1 De algemene maatregel ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontwikkeling van OCMW-clients (algemene SCP-maatregel)	315
3.1.1 De maatregel toegelicht	315
3.1.2 Iedereen doet iets, maar passen de stukken in elkaar? De SCP-maatregel tussen andere beleidsmaatregelen <sup>7</sup>	316
3.1.3 De visie van de maatschappelijk werkers op het bevorderen van sociale, culturele en sportieve participatie	318
3.1.4 Implementatie en het eigen maken van de SCP-maatregel door de OCMW's	319
3.1.5 Participatie bevorderen door individuele clients te ondersteunen	320
3.1.6 Participatie bevorderen door middel van collectieve activiteiten	322
3.2 De maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede bij kinderen van OCMW-clients	323
3.2.1 De maatregel toegelicht	323
3.2.2 De inzet van OCMW's op de bestrijding van armoede bij kinderen	323
3.2.3 Acties voor de bestrijding van kinderarmoede: individuele en collectieve ondersteuning	324
3.3 De recap-PC-maatregel	325
4. Samenvattende conclusies en beleidssuggesties	325
Noten	328

HOOFDSTUK 5 – Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's	331
Katrien Steenssens	
1. Inleiding	331
2. Onderbescherming omschreven, becijferd en verklaard	332
2.1 Wat is (het maatschappelijk belang van) onderbescherming?	332
2.2 Wat is de omvang van onderbescherming?	333
2.3 Hoe valt onderbescherming te verklaren?	334
2.4 Bestrijding van onderbescherming en/of fraude?	336
3. Proactief handelen omschreven	336
4. Proactief handelen getest	338
4.1 Een inclusieve, participatieve methode	338
4.2 Van rechtencirkel tot actieplan	341
4.3 Algemene bevindingen	343
4.3.1 Een uitdagende, maar werkbare methode	343
4.3.2 Nood aan visie, draagvlak én ondersteuning	344
4.3.3 Nood aan netwerken en samenwerken	345
5. Besluit	346
Annex	347
Noten	351
HOOFDSTUK 6 – Het centrum of de periferie? De relevantie van een sociaalnetwerkanalyse naar lokale netwerken van OCMW's in Antwerpen en Luik	353
Peter Raeymaeckers en Laurent Nisen	
1. Introductie	353
2. Het OCMW als onderdeel van een web van relaties	355
2.1 Over integratie, structuur en centraliteit	356
3. Methode	358
4. Resultaten	358
4.1 Een diverse waaier aan hulpverleningsactoren	359
4.2 De integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties	361
4.2.1 Structuur van netwerken in A & B	361
4.2.2 Verklaring van netwerkintegratie	364
5. Uitbreidning van het onderzoek naar Luik	367
5.1 Selectie van wijken in Luik	369
5.2 Organisaties in de geselecteerde wijken	370
5.3 Coördinatie	372
6. Conclusie	373
Noten	374

**DEEL IV****EEN LATE NIEUWSJAARSBRIF VOOR HET BELEID,  
GESTAAFD DOOR CIJFERS**

377

Armoede in België: tabellen en grafieken, ondertiteld <i>Josephine Foubert en Alessia Romagnoli</i>	379
Inleiding	379
1. Armoede in België: enkele kerncijfers	380
1.1 Armoederisico's	380
1.2 Het armoederisico, de uitgebreide versie	383
1.3 Materiële deprivatie	383
1.4 Subjectieve armoedegrenzen	385
1.5 Het nationale inkomen, eerlijk verdeeld?	385
2. Wettelijke armoedegrenzen	390
2.1 Tien jaar <b>recht op maatschappelijke integratie</b> ; een overzicht	391
2.2 Het (equivalent) leefloon naar waarde geschat	395
2.3 Studenten en het leefloon	402
2.4 Werk als middel voor integratie	404
2.5 Medische hulp in het kader van het RMH	406
3. Na een leven lang werken, dan <b>eindelijke</b> een welverdiende rust?	407
4. Een handicap... en dan?	410
5. De gewaarborgde gezinsbijslag, een extraatje of noodzaak?	411
6. Als werken niet lukt	413
6.1 Evolutie van de werkloosheid in het algemeen, België en gewesten	413
6.2 Werkloosheid naar leeftijd en geslacht	415
6.3 Werkloosheidsratio's naar opleiding	416
6.4 Langdurige werkloosheid	417
7. Als werken niet loont...	418
7.1 Armoederisico bij werkenden afhankelijk van leeftijd en geslacht	420
7.2 Armoederisico bij werkenden naar opleidingsniveau	420
7.3 Werkende armen en hun huishoudtype	420
8. Eigen haard is (niet altijd) goud waard	421
8.1 Eigendomsstatuten	422
8.2 Overbevolking en ernstige woonontbering	423
8.3 Algemene vochtproblemen en sanitair comfort	424
8.4 Dak- en thuisloosheid	425
9. Sociale zekerheid: zeker van het vangnet?	427
9.1 Minimumuitkeringsbedragen	428
9.2 Werkloosheidsuitkeringen na indexatie	429
9.3 Inschakelingsuitkeringen	430

## Inhoud

10. Brood en spelen voor iedereen? Enkele statistieken over socioculturele participatie	431
Noten	433
Een late nieuwjaarsbrief voor het beleid	
<i>Jan Vranken, Isabelle Pannecoucke en Willy Lahaye</i>	435
Bibliografie	439
Adressenlijst	459
Personalia	463



## Lijst van schema's, figuren en tabellen

### DEEL I – Armoede: de maatschappelijke crisis maakt het nog erger

HOOFDSTUK 1 – <i>Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities</i>	
Tabel 1 – Armoederisico naar huishoudtype, België, EU-SILC 2010.	55
Figuur 1 – Percentage kinderarmoede in rijke landen, 2008.	56
Figuur 2 – Verhouding sociale uitgaven voor kinderen/gezinnen en armoederisicograad voor kinderen, EU-SILC 2007.	57
Figuur 3 – Verhouding uitgaven kinderbijslag/gezinsbijslag en armoederisicograad voor kinderen, EU-SILC 2007.	58
Tabel 2 – Armoederisico's en rol van kinderbijslag (KB) in reductie armoede, EU-SILC 2008.	59
Tabel 3 – Materiële depravatie bij kinderen, gedifferentieerd naar armoederisico, België, EU-SILC 2009.	59
Tabel 4 – Gebruik betaalde en informele kinderopvang naar leeftijd jongste kind en opleidingsniveau, België, vrouwen 18-49 jaar (N = 774).	62
Tabel 5 – Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar armoederisico, % populatie, België, 2003-2010.	63
Tabel 6 – Beschikbaarheid van ruimte voor kinderen, België.	64
Figuur 4 – Leesvaardigheid en kloof naar socio-economische achtergrond, 18 Europese landen/regio's, 2009.	68
Figuur 5 – Leesvaardigheid naar migratiestatus, 6 Europese landen, 2009.	68
Tabel 7 – Deelname aan sociale, vrijetijds-, culturele, sport- en maatschappelijke activiteiten.	71
HOOFDSTUK 2 – <i>De sociale integratie van minderheden. Het bijzondere geval van de Roma</i>	
Tabel 1 – Impliciete beleidsafbakening Roma.	80

**HOOFDSTUK 3 – De bestrijding van de armoede en de reproductie van de ongelijkheden in België**

Tabel 1 – Ginicoëfficiënt en armoedegraad in België naargelang van het jaar.	100
Tabel 2 – Gedetailleerd overzicht van de EGP-nomenclatuur.	103
Figuur 1 – Gemiddeld <b>netto-maandinkomen</b> van de huishoudens naargelang van de socioprofessionele categorie.	105
Figuur 2 – Percentage van de hoogst behaalde diploma's naargelang van de socioprofessionele categorie.	105
Tabel 3 – Intergenerationele sociale mobiliteit in België, 2002-2010.	106
Figuur 3 – Kansenverhoudingen tussen het hoger kaderpersoneel en alle socioprofessionele categorieën.	107

**HOOFDSTUK 4 – De nieuwe gedaanten van de digitale kloof**

Tabel 1 – Evolutie van het aantal internetgebruikers (in de zin van de Eurostat-betekenis) onder de Belgische bevolking, 2005-2011.	120
Tabel 2 – Vernauwing van de digitale kloof van de eerste graad: evolutie van de verschillen ten opzichte van de gemiddelde gebruikersgraad voor een aantal sociaaldemografische variabelen.	123
Tabel 3 – Verhouding internetgebruikers die de voorbije drie maanden diverse <b>online-diensten</b> gebruikten (% van de internetgebruikers tijdens de voorbije drie maanden – 2011).	126
Tabel 4 – Een overzicht van de digitale vaardigheden.	128
Tabel 5 – Inschatting van de instrumentele vaardigheden van computer- en internetgebruikers (% van de gebruikerspopulatie – 2011).	129

**DEEL II – Armoedebeleid: de weg is met goede voornemens geplaveid**

**HOOFDSTUK 1 – De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen even wel?**

Tabel 1 – Overzicht van de verschillen in de getuigen per groep, in aantal en in weging voor CPI-2004.	163
Tabel 2 – Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, maandbedragen januari 2012.	165
Figuur 1 – De samenstelling van de indexkorf, de armoedekorf en de korven van de referentiebudgetten.	169
Tabel 3 – De evolutie van het algemene indexcijfer sinds januari 2006.	170
Tabel 4 – De evolutie van de armoedekorf sinds januari 2006.	170
Figuur 2 – Algemene prijsindex en prijsindex van de ‘armen’ – 2000 = 100 (2012 = januari).	171

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Tabel 5 – De evolutie van de referentiebudgetten sinds januari 2006, prijzen geüpdateet aan de hand van de deelindexen uit de algemene index.	173
Figuur 3 – De evolutie van de Belgische minimuminkomens, vergeleken met de evolutie van de algemene index, de evolutie van de armoede-index en de evolutie van het gemiddeld brutomaandloon 2000-2012.	176
<b>HOOFDSTUK 3 – <i>De tegenstrijdigheden van de "sociale activering"</i></b>	
Tabel 1 – Activering op basis van art. 6o§7 van OCMW-clients.	205
Tabel 2 – Activiteiten georganiseerd op het vlak van sociale activering (per gewest).	210
Tabel 3 – Doelgroepen die in de praktijk in aanmerking komen voor sociale activering (naar gewest).	212
Tabel 4 – Inzet van specifieke instrumenten om clients naar sociale activering toe te leiden (naar grootte van de gemeente).	213
Tabel 5 – De beleidsvisie op sociale activering en haar doelstellingen (naar gewest).	216
Tabel 6 – Het verband tussen sociale activering en voorwaardelijkheid van het leefloon (naar gewest).	217
Tabel 7 – Toekenning van financiële stimuli voor participatie aan sociale activering (naar gewest).	218
Tabel 8 – OCMW-gebonden knelpunten inzake sociale activering van clients (naar gewest).	220
<b>HOOFDSTUK 4 – <i>Het beleid van de Duitstalige Gemeenschap ten aanzien van 'multiprobleemgezinnen'</i></b>	
Figuur 1 – Algemeen overzicht van het project en betrokken partijen.	225
Figuur 2 – Pijler 1: het hulpverleningssysteem is gebaseerd op drie elementen: preventie, hulpverlening en interventie.	229
Figuur 3 – Pijler 6: Ontwikkeling van een preventiegericht hulpverlenings-systeem voor meervoudig belaste gezinnen.	231
Tabel 1 – Pijler 7: Implementering van een modelproject voor de ontwikkeling van en experimenteren met het nieuwe systeem.	231
Figuur 4 – Structuur van het project.	236
<b>DEEL III – <i>Het OCMW vandaag: roeien tegen de stroom in, met te korte riemen</i></b>	
<b>HOOFDSTUK 1 – <i>Studeren met een leefloon: 10 jaar praktijk</i></b>	
Figuur 1 – Evolutie van het aantal studenten die in de loop van het jaar een leefloon ontvangen hebben in België, 2003-2011.	251

Figuur 2 – Nationaliteit van de studenten met een (equivalent) leefloon bij geboorte, maart 2011.	252
Figuur 3 – Enige indicatie van armoede bij ouders van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010.	254
Figuur 4 – Studenten met al dan niet een job in zomer 2010.	256
Figuur 5 – Studiestatus van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010 – zomer 2011.	258
 <b>HOOFDSTUK 2 – <i>Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming</i></b>	
Figuur 1 – De doeltreffendheid van de leeflonen, werkloosheidsuitkeringen en invaliditeitsuitkeringen in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.	279
Figuur 2 – De doeltreffendheid van minimumlonen voor gezinnen op actieve leeftijd in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.	280
Figuur 3 – De doeltreffendheid van de inkomensgarantie voor ouderen in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.	280
 <b>HOOFDSTUK 3 – <i>Het leefloon en alternatieven voor de socio-professionele integratievrijstelling</i></b>	
Figuur 1 – Uitstroom uit het leefloon, België, 4de kwartaal 2008 – 1ste kwartaal 2009.	295
Tabel 1 – Type tewerkstelling na leefloon, België, 4de kwartaal 2008 en 1ste kwartaal 2009.	296
Figuur 2 – Gezinssamenstelling van de leefloontrekenden, België, 1ste kwartaal 2009.	297
Figuur 3 – Deeltijdse tewerkstelling (per 10%) aan het GGMMI.	301
Figuur 4 – 50% aan loonwaaier van 100 tot 200% van het GGMMI (per 10%).	302
 <b>HOOFDSTUK 5 – <i>Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's</i></b>	
Figuur 1 – Responsief, actief en proactief handelen.	337
Figuur 2 – Achterliggend model van actieonderzoek.	339
Figuur 3 – Typevoorbeeld van de rechtencirkel toegepast als reflectie-instrument.	340
Figuur 4 – De actieplannen in het actieonderzoek.	342
 <b>HOOFDSTUK 6 – <i>Het centrum of de periferie? De relevantie van een sociaalnetwerkanalyse naar lokale netwerken van OCMW's in Antwerpen en Luik</i></b>	
Tabel 1 – Dienstverlening in twee netwerken aan mensen met een leefloon (aantal organisaties).	359

Figuur 1 – Grafische voorstelling van netwerk A en B.	362
Tabel 2 – clusters in het netwerk te A.	363
Tabel 3 – clusters in het netwerk te B.	363
Tabel 4 – Bevolking, aantal leeflonen (LL), LL/inwoner en gemiddeld inkomen voor elk van de 13 gemeenten van de Luikse agglomeratie.	369
Tabel 5 – werkbelasting en aantal medewerkers in de sociale centra van het OCMW van Luik in 2010.	370
Tabel 6 – Verenigingsweefsel in de drie geselecteerde wijken.	372

#### **DEEL IV – Een late nieuwsjaarsbrief voor het beleid, gestaafd door cijfers**

Tabel 1 – Armoederisico (%) naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, huishoudtype en woningbezit, België, 2011.	382
Figuur 1 – Evolutie van het percentage van de bevolking datleeft in een (ernstig) materieel gedeprimeerd huishouden, 2003-2011, België en EU27.	384
Figuur 2 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor België, 1990-2008.	386
Figuur 3 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1990-2008.	387
Figuur 4 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Vlaamse Gewest, 1990-2008.	387
Figuur 5 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Waalse Gewest, 1990-2008.	388
Tabel 2 – Evolutie van de deciliënverdeling van het totaal netto belastbaar inkomen, 2005-2009, België.	388
Tabel 3 – Aandeel componenten netto-inkomen per inkomensdeciel (in%), 2009, België.	389
Figuur 6 – Uitgavenbronnen (aandeel in%) van de verschillende inkomenskwartieren, België, 2010.	390
Tabel 4 – Evolutie van het totaal aantal jaarlijkse begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie en het Recht op Maatschappelijke Hulp, in België en gewesten, 2002 tot 2011.	392
Tabel 5 – Profiel van de ontvangers van het RMI in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2011.	393
Tabel 6 – Profiel van de ontvangers van het RMH in België en gewesten, jaarlijkse totalen in absolute cijfers en in percentages, 2010.	393
Figuur 7 – Verhouding van het aantal mannen en vrouwen die jaarlijks gebruik maken van het RMH of het RMI in België, 2010.	394

Tabel 7 – Netto-maandbedragen (in €) van het (equivalent) leefloon vanaf 1 januari 2005 tot 1 februari 2012, België.	396
Figuur 8 – Gemiddeld maandelijks aantal begunstigden (equivalent) leefloon, 2003-2012, België.	397
Tabel 8 – Evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden van het (equivalent) leefloon, per gewest en voor België, 2002-2011.	398
Tabel 9 – Profiel ontvangers leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2011.	399
Figuur 9 – Verdeling mannen en vrouwen die leefloon ontvangen naar gezinssituatie (in %), België, 2011.	400
Tabel 10 – Profiel van het totaal jaarlijks aantal ontvangers van het equivalent leefloon in absolute aantallen en percentages voor België en gewesten, 2011.	400
Figuur 10 – Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon 2011 naar nationaliteitsgroep, België.	401
Figuur 11 – Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon 2011 naar geslacht, België.	402
Tabel 11 – Evolutie jaarlijks aantal studenten-leefloontrekenden per gewest en België, 2002-2012.	403
Figuur 12 – Evolutie totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI en RMH, voor gewesten en België, 2002-2011.	404
Tabel 12 – Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI en van verhouding TW RMI/(TW RMI + leefloon), 2003-2012, België.	405
Tabel 13 – Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMH en van verhouding TW RMH/(TW RMH + leefloon), 2003-2012, België.	406
Tabel 14 – Evolutie jaarlijks aantal begunstigden medische hulp, gewesten en België, 2002-2010.	407
Tabel 15 – Evolutie van het aantal ontvangers van het GIB en IGO ten opzichte van het totaal aantal pensioenontvangers, 1990, 2000, 2002-2012, België.	408
Tabel 16 – Evolutie van de proportie begunstigden van het IGO in een bepaald gewest ten opzichte van het totaal aantal inwonende pensioentrekkenden per gewest, per januari 2002-2012, België.	408
Figuur 13 – Evolutie van het aantal begunstigden (naar geslacht en categorie) van de IGO ten op zichte van het totaal aantal IGO-ontvangers, 2002-2012, België.	409
Tabel 17 – Verdeling IGO-ontvangers naar leeftijd, geslacht en type bijstand, 1 januari 2012, België.	409
Figuur 14 – Verhouding van het aantal tegemoetkomingen per categorie (THAB – IVT+IT) tegenover het totale aantal tegemoetkomingen, per gewest.	410

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Figuur 15 – Evolutie aantal bijslagtrekkende gezinnen en aantal rechtgevende kinderen, 1990, 2000-2011, België.	412
Tabel 18 – Verdeling rechtgevende kinderen volgens geboorterang en stelsel, 2de semester 2011, België.	412
Figuur 16 – Evolutie van het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde voltijds werklozen (UVW-WZ) in België en gewesten (2007 – 31.03.2012).	414
Tabel 19 – Evolutie van de werkloosheid in absolute cijfers (x 1000) en percent van de actieve bevolking in de EU, België en gewesten (2002-2011).	414
Tabel 20 – Werkloosheidsgraad (in%) volgens het geslacht, leeftijd en woonplaats in België in 2011.	415
Figuur 17 – Evolutie van werkloosheidsratio's naar geslacht in België, 2002-2011.	416
Figuur 18 – Evolutie van werkloosheidsratio's (in %) in de EU en België naar opleidingsniveau (2005- 31.03.2012).	417
Tabel 21 – Evolutie van langdurige werkloosheidsratio's ( $\geq 12$ maanden) in percentages van de totale werkloosheidscijfers in de bevolking op actieve leeftijd, in de EU, België en gewesten (2002-2011).	417
Figuur 19 – Evolutie van de werkzoekende UVW volgens werkloosheidsduur in België (2007 – 31.03 2012).	418
Tabel 22 – De evolutie van armoederisico's bij personen die werken, in België en de EU, 2005-2011.	419
Figuur 20 – Evolutie van het armoederisico bij de werkende populatie naar huishoudtype, België, 2007-2010.	421
Figuur 21 – Evolutie van het aandeel huurder en eigenaars naar armoederisico in België, 2003-2011.	422
Tabel 23 – Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar leeftijd en armoederisico, in percent van de populatie, België, 2003-2011.	423
Figuur 22 – Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning met algemene vochtproblemen, in België en de EU, 2005-2011.	424
Figuur 23 – Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning zonder een bad, noch een douche, in België en de EU (2005-2011).	425
Tabel 24 – Evolutie profiel begunstigden installatiepremies (in %), 2003-2011, België.	427
Tabel 25 – Minimumuitkeringsbedragen na indexering, 1 februari 2012, België.	428
Tabel 26 – Bruto-werkloosheidsuitkeringen per huishoudtype zonder anciënniteits toeslag in België, maandbedragen in € van 01.02.2012 tot 01.01.2013	429
Tabel 27 – Bruto-werkloosheidsuitkeringen per huishoudtype zonder anciënniteits toeslag in België, maandbedragen in € voor aanvragen vanaf 1 januari 2013, België.	430

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Tabel 28 – Bruto-inschakelingsuitkeringen per huishoudtype in België, maandbedragen in €.

431

Figuur 24 – Percentage van de bevolking dat 16 jaar is of ouder en niet deelneemt aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten, 2004-2009, België.

432

## Afkortingen

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
AFS	Aanvullende financiële steun
AGF	Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen
Aliss	Associatif Liégeois Secteur Social
AROPE	At risk of poverty and social exclusion
ATD	All Together for Dignity
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
BBP	Bruto Binnenlands Produkt
BEF	Belgische Frank
BHG	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CRD	Concept de Développement Régional (Concept voor Regionale Ontwikkeling)
CEBUD	Centrum voor budgetadvies- en onderzoek
CeRIS	Centre De Recherche en Inclusion Sociale
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COO	Commissies van Openbare Onderstand
CPAS	Centre(s) Public(s) d'Action Sociale
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid
DAVO	Dienst voor Alimentatievorderingen
DG	Duitstalige Gemeenschap
DS	De Standaard
DSP	Doorstromingsprogramma
EAPN	European Anti-Poverty Network
EC	Europese Commissie
ECHP	European Community Household Panel
ERRC	Europees Centrum voor de Rechten van de Roma
EGP	Erikson-Goldthorpe-Portocarero
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESS	European Social Survey
EU	Europese Unie
EU-SILC	European Union – Survey on Income and Living Conditions
FAIR	Forum pour d'autres indicateurs de richesse Wallonie-Bruxelles
FEANTSA	European Federation of National Organizations Working with the Homeless

## Afkortingen

FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FOD	Federale Overheidsdienst
FPA	Federaal Plan Armoedebestrijding
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FSA	Family Affluence Scale
FTU	Fondation Travail-Université
FWO	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek
FUNDP	Faculté Universitaire Notre-Dame de la Paix, Université de Namur
FUNOC	Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi
FUSL	Facultés universitaires Saint Louis
GGB	Gewaarborgde Gezinsbijslag
GIB	Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden
GPMI	Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie
HBSC	Health Behaviour in School Aged Children
HG	Hoofdstedelijk Gewest
HIVA	Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
IAB	Internationaal Arbeidsbureau
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
IFRM	Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IGVM	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
ISCED	International Standard Classification of Education
IST	Instituut Samenleving en Technologie
IT	Integratietegemoetkomingen
IVT	Inkomensvervangende Tegemoetkomingen
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique <b>(Waalse Instituut voor Evaluatie, Toekomstwetenschap en Statistiek)</b>
K&G	Kind en Gezin
KB	Koninklijk Besluit
KH Kempen	Katholieke Hogeschool Thomas More Kempen
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
<b>KUL</b>	Katholieke Universiteit Leuven
LFS	Labour Force Survey
LL	Leefloon
MAG	Méthode d'Analyse en Groupe
MAIPI	<b>réseau des Médiateurs, Accompagnateurs, Interprètes sociaux et Inculturels avec les populations Précarisées et/ou Immigrées</b>
METICES	Centre de recherche Migrations, Espaces, Travail, Institutions Citoyenneté, Epistémologie, Santé, de l'Université Libre de Bruxelles
MPSA	Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering
NASI	Nationaal actieplan voor sociale insluiting
NHP	Nationaal Hervormingsprogramma
NSR	Nationaal Sociaal Rapport
NWWZ	Niet-werkende werkzoekende
NWWZ-UVW	Niet-werkende werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werkloze
OASeS	Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

## Afkortingen

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCM	Open Coördinatie Methode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Odenore	Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
ONG	Organisation non gouvernementale
PISA	Programme for International Student Assessment
PMS	Psycho-medisch-sociaal
POD MI	Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
RBM	Recht op Bestaansminimum
RECES	Réseau Régional Contre l'Exclusion Social
REMI	Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RKB/DG	Rode Kruis België van de Duitstalige Gemeenschap
RMH	Recht op Maatschappelijke Hulp
RMI	Recht op Maatschappelijke Integratie
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RWLP	Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté ( <b>het Waalse Netwerk voor Armoedebestrijding</b> )
SAW	Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
SCP	Sociale, culturele en sportieve participatie
SPB	Socioprofessionele balans
SES	Socio-economische situatie
SILC	Survey of Income and Living Conditions
SPI	<b>socioprofessionale</b> integratie
STASIM	Statisch Simulatiemodel
THAB	Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden
TW	Tewerkstelling
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université Catholique de Louvain
UGent	Universiteit Gent
ULB	Université Libre de Bruxelles
ULg	Université de Liège
UMons	Université de Mons
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
UVW	Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen
UVW-WZ	Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen – werkzoekende
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VBSG	Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIWTA	Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectonderzoek
VLAS	Vlaams Armoedesteunpunt
VSGB	Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
VUB	Vrije Universiteit Brussel

## Afkortingen

VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Vzw	Vereniging zonder winstoogmerk
WWB	Wet Werk en Bijstand
WHO	World Health Organization

## Woord vooraf

Voorwoord van Julien Van Geertsom, Voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie.

Voor jou ligt de derde uitgave, editie 2013, van het federale Jaarboek Armoede in België.  
'Derde keer goede keer.'

Niet dat de vorige twee uitgaven niet goed waren; integendeel. Dankzij de pioniersrol die professor Jan Vranken speelde in het ontwikkelen van het concept, eerst in Vlaanderen en sinds 2010 op federaal niveau en zijn daar opgedane ervaring, kan elke versie de kwaliteitstoets doorstaan. Dat doet ze ook, want alle bijdragen werden gerefereerd door minstens twee onafhankelijke wetenschappelijke experts.

Na een eerste, in erg korte tijd gerealiseerde versie in 2011, een tweede versie in een nieuwe samenwerking in 2012 met de universiteit van Mons onder leiding van professor Willy Lahaye is er nu een product gerealiseerd door een stevige ploeg gevormd rond emeritus professor Jan Vranken, de universiteit van Mons met professor Willy Lahaye en de universiteit van Gent met dr. Isabelle Pannecoucke. We danken dit team voor het uitstekende werk, dit wordt een team *for all seasons*.

En dit sterke werk komt ook op zijn tijd.

In de media begint, langzaam maar zeker, door te sijpelen dat, na de financiële crisis en de economische crisis ook de sociale crisis zich in ons land nestelt. Armoedebestrijding krijgt terug aandacht, en niet meer alleen rond Kerst. De cijfers spreken dan ook boekdelen. De armoederisicograad is gestegen van 14,7% naar 15,3%. De armoede bij kinderen blijft onrustwekkend, 18,6% en in Wallonië zelfs bijna 24%. Het risico bij éénoudergezinnen en gezinnen zonder werk bedraagt 38%.

Maar wat zit er achter de cijfers? Wat betekent kinderarmoede nu? Hoe probeert het beleid dat aan te pakken? Werkt dat ook?

Dat zijn de vragen die dit **jaarboek** op een wetenschappelijk verantwoorde manier wil beantwoorden.

Het wetenschappelijke debat in België, in onze Franstalige en Vlaamse universiteiten stimuleren, visie en bouwstenen voor beleid aandragen, dat zijn de wezenlijke doelstellingen van dit Jaarboek. Van de aanpak van kinderarmoede, over een visie op activering en sociale insluiting, naar het beleid ten aanzien van integratie van ROMA, over gezondheidsbeleid, sociale fraudebestrijding, onderbescherming; heel het spectrum komt aan bod.

En uiteraard is er bijzondere aandacht voor wie die in de gemeenten in de frontlinie staan van de armoedebestrijding, de OCMW's. We analyseren hoe zij in deze crisistijd hun opdracht om mensen een menswaardig bestaan te garanderen waar maken. Dit Jaarboek komt ook op zijn tijd omdat in 2012 al tien jaar de wet op het recht op maatschappelijke integratie in voege was, en ook de administratie POD Maatschappelijke Integratie tien jaar bestond.

Met dit Jaarboek dragen de auteurs bij tot het maatschappelijke debat dat de staatssecretaris voor armoedebestrijding Maggie De Block en de POD Maatschappelijke Integratie willen voeren in 2013. Waar komen we vandaan? Welke trends hebben zich in het domein van maatschappelijke integratie en armoedebestrijding doorgezet? Waar gaan we naar toe? Een debat dat opgestart is op een druk bijgewoonde en boeiende discussiedag op 13 december 2012, vereerd met de aanwezigheid van Z.M. Koning Albert II. Een debat dat in 2013 in vele manifestaties zal uitgediept worden. Maar vooral een debat dat moet bijdragen tot een veel efficiëntere armoedebestrijding, een beter beleid en harde resultaten.

Want zoals een ervaringsdeskundige in armoede het uitdrukte: 'Van papier alleen kan je niet leven'.

JULIEN VAN GEERTSOM

## Voorwoord

### Voorwoord Maggie De Block, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie

De strijd tegen armoede is en blijft een verantwoordelijkheid voor alle bestuursniveaus en voor alle politieke verantwoordelijken en om deze taak naar behoren uit te voeren, hebben we nuttige instrumenten nodig zoals dit federaal **jaarboek** armoedebestrijding.

De strijd tegen armoede bij kinderen, activering op maat voor iedereen, meer ocmw op straat en fraudebestrijding zijn de vier prioriteiten in mijn beleid betreffende armoedebestrijding en maatschappelijke integratie. Deze thema's komen niet toevallig ook aan bod in dit **jaarboek**. Een goed beleid wordt doeltreffend als het kan steunen op wetenschappelijk verantwoorde informatie enerzijds en op een brede samenwerking om probleemsituaties het hoofd te bieden anderzijds.

Op federaal niveau heb ik samen met alle andere regeringsleden, en na consultatie van de OCMW's en armoedeverenigingen het tweede federaal plan armoedebestrijding op punt gesteld. Het plan is aanvaard door de Ministerraad op 14 september 2012 en moet de basis vormen voor het beleid inzake armoedebestrijding voor de komende 2 jaar. Het heeft als doel de pijnpunten, die ook in dit nieuwe **jaarboek** armoedebestrijding aangeduid worden, verder aan te pakken.

Ik zal bijvoorbeeld laten onderzoeken hoe de wetgeving en de verschillende statuten bij OCMW-uitkeringen beter afgestemd kunnen worden op de hedendaagse realiteit van personen in armoede.

Daarnaast worden de netwerken van federale armoedeambtenaren en van ervaringsdeskundigen versterkt zodat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij de opvolging van het **armoedeplan** maar ook als raadgevers van de federale overheid inzake armoedebestrijding.

Een absolute prioriteit voor mij is het plan kinderarmoebebestrijding dat ik in de lente van 2013 zal voorstellen. Via kinderarmoebebestrijding kunnen we gezinnen uit armoede helpen en zo de generatiearmoede doorbreken.

De armoede bij zelfstandigen moet ook dringend onder de loep genomen worden. Het is een cliché te denken dat alle zelfstandigen over voldoende inkomsten beschikken. Ik

## Voorwoord

wil onderzoeken hoe de toegang voor zelfstandigen naar de OCMW's vereenvoudigd kan worden onder meer door het opzetten van samenwerkingsverbanden met organisaties die de expertise hebben in het begeleiden van zelfstandigen in moeilijkheden.

Een laatste punt dat mij cruciaal lijkt om de verwezenlijkingen van onze plannen mogelijk te maken, is de administratieve vereenvoudiging of lastenverlaging bij de OCMW's. In 2012 zijn al een aantal zaken gerealiseerd zoals het elektronisch sociaal verslag en de aanpassing in de terugbetaling van medische kosten door de OCMW's via de Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeit.

In 2013 wil ik in overleg met de OCMW's dergelijke vereenvoudigingen verder doorvoeren. Een lastenverlaging geeft aan de OCMW's de nodige zuurstof zodat zij hun basistaken op het terrein kunnen uitbreiden en om bijvoorbeeld actief opsporing te doen naar mensen die verborgen in armoede leven of die in armoede dreigen te belanden.

Hogervermelde plannen en de realisatie ervan steunen op onderzoeken en instrumenten die een duidelijk beeld geven van de armoedesituatie in ons land. Het federaal **jaarboek** armoedebestrijding is één van deze zeer gewaardeerde instrumenten. Ik dank dan ook van harte alle mensen die meegewerkt hebben aan dit **jaarboek**.

Ik wens u een aangenaam en verrijkend leesmoment,



MAGGIE DE BLOCK

## Dankwoord

Voor u ligt de editie 2013 van het federale Jaarboek 'Armoede in België'. Het is het werk van vele handen. Graag willen we iedereen oprecht danken die heeft bijgedragen tot de totstandkoming ervan.

Van de POD Maatschappelijke Integratie ontvingen we de nodige financiële steun en met hen werkten we vruchtbaar **samen**; twee elementen die onontbeerlijk zijn voor een kwaliteitsvol product. In het bijzonder gaat onze dank naar voorzitter Julien Van Geertsom.

Onze gastauteurs hielpen ons om van dit **jaarboek** een werk te maken met een brede waaier aan invalshoeken.

Alle bijdrage, behoudens de inleidingen, passeerden het professionele oog van specialisten in hun domein. We danken Goedroen Juchtmans, Lieve Eeman, Véronique Ghesquière, Luc Van Huffel, Valérie Flohimont, Alexandre Boudart, Bruno De lièvre, Christian Depover, François Maniquet, Greet De Vil, Bea Van Robaeys, Heidi Zwaenepoel, Pascale Jamoulle, Philippe Vienne, François Ghesquière, Anne-Catherine Guio, Koen Vleminck, Tom Strengs, Michèle Isaac (i.o.v. Marie-Claire Haelewycck), Catherine Coppée, Koen Hermans, Joris De Corte, Peter Hardy, Marcel Warnaar, Rudi Roose, Dirk Luyten, Emmanuel Nicolas, Laurent Nisen, Katrien De Boyser, Jan de Pauw, Ides Nicaise, Thomas Maeseelle, Nathalie DeBast, Sieg Monten, Fabienne Crauwels, Rebecca Thys en Ronan Van Rossem voor hun kritische reflecties en opbouwende bemerkingen.

Graag ook onze dank aan Emilie Charlier, Lis Geelissen, Georges Heck, Catherine **Sulva** en Sophie Saffre voor de tekstcontrole.

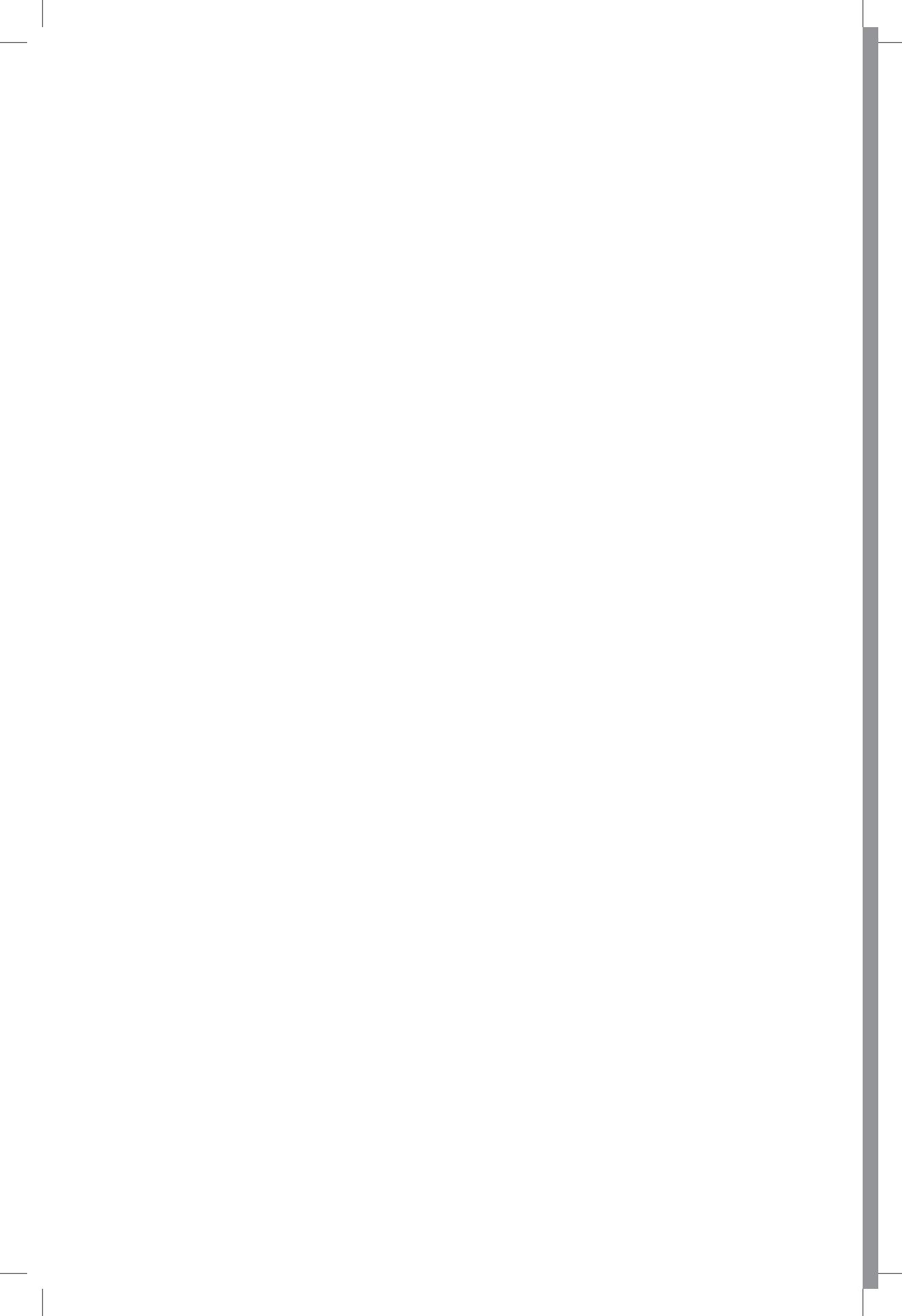
Ten slotte danken we uitgever Bart de Prins, Hanne Huyse en Elisabeth Torfs en hun collega's bij Acco dat ze onvervaard met ons in dit nieuwe avontuur zijn gestapt.

WILLY LAHAYE

ISABELLE PANNECOUCKE

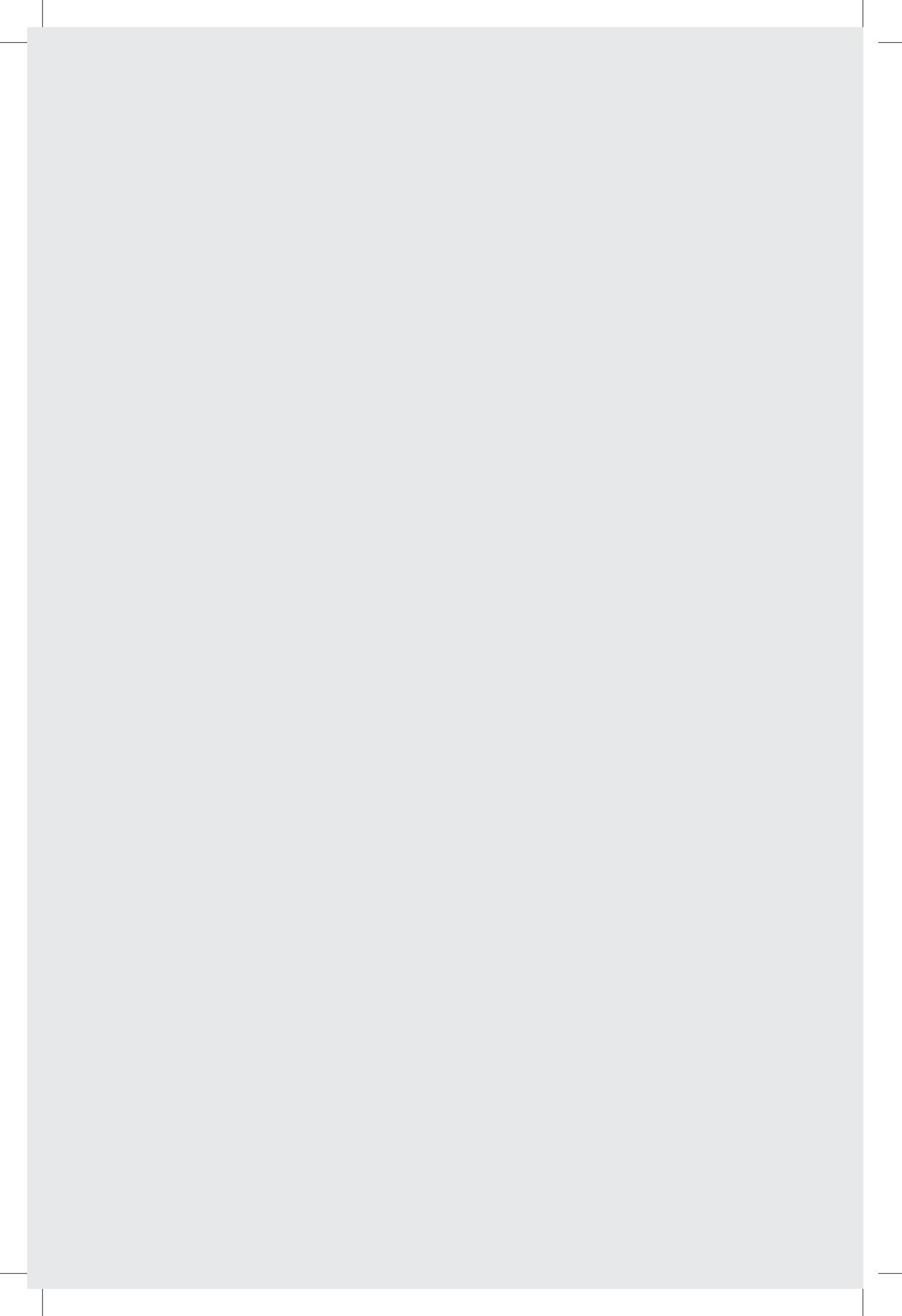
**JAN VRANKEN**

**Januari** 2013



## **DEEL I**

**Armoede: de maatschappelijke crisis maakt het nog erger**



## De impact van de crisis, een vervolgverhaal...

*Jan Vranken*

Sinds onze eerste beschouwingen over de impact van de huidige crisis op armoede en sociale uitsluiting, in het (Vlaamse) Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting anno 2009 (Vranken, 2009: 31-39; ook Vranken, 2010: 23-28), hebben knappere koppen hun hoofden gebroken over het waarom, het hoe en het hoelang van die crisis. Het resultaat daarvan vinden we in een steeds aangroeiende verzameling publicaties van uiteenlopende aard, gaande van tweets naar geleerde boeken<sup>1</sup>. We gaan daar niets aan toevoegen, behoudens dat het nu voor iedereen wel duidelijk is dat het om een langdurige en dus structurele crisis gaat. 'Zelfs' de Duitse bondskanselier Angela Merkel verwacht dat het zeker nog vijf jaar zal duren voordat de eurozone over de crisis heen is en dat structurele veranderingen nodig zijn die pas na enige tijd effect sorteren.<sup>2</sup> Alleen beperkt zij die structurele veranderingen tot begrotingsdiscipline en reductie van de schuldenlast, om zo het vertrouwen van investeerders te herwinnen. Daarmee ziet ze een véél belangrijkere karakteristiek over het hoofd, namelijk dat het hier gaat om een volwaardige maatschappelijke crisis, die op langere termijn ook de economische basis van onze samenleving grondiger zal aantasten dan het failliet van banken en begrotingstekorten.

Het duidelijkst wordt dat via de impact van de crisis op het maatschappelijk weefsel. De toename en de verdieping van armoede en van andere vormen van sociale uitsluiting vormen daarvan de perfecte illustratie. De cijfers zijn bekend; wat er achter schuil **gaat, de aantasting van de sociale cohesie, de vernietiging van menselijk kapitaal, komt slechts mondjesmaat** in de publiciteit. Wel worden we bij tijd en wijle geconfronteerd met schrijnende beelden van deftige burgers die afvalbakken inspecteren om wat bruikbaar te vinden of die (erger nog?) aanschuiven bij voedselbanken of soepbedelingen, maar over de diepere wonden die worden geslagen in het maatschappelijk weefsel horen en lezen we weinig. Te moeilijk, wellicht, om uit te leggen.

Toch is het juist het poreus worden van deze maatschappelijke fundamenteen wat elke economische heropleving en dus ook elke budgettaire verbetering zal bemoeilijken en misschien wel onmogelijk zal maken en dat op niet zo lange termijn. Duidelijkste dreigingen vormen de langdurige werkloosheid, waardoor een hele generatie jonge-

ren vervreemd van de arbeidsmarkt, en de opmerkelijke toename van de armoede bij kinderen, waardoor zij de fundamenteen zullen missen om later hun bijdrage aan de samenleving te leveren. Hele landen dreigen op een roetsjbaan richting afgrond te komen; financieel, economisch en maatschappelijk. Dan hebben we het nog niet over de politieke consequenties. Ook al is er geen oorzakelijk verband tussen economische depressie en politieke verrechtsing bewezen, het is niet ondenkbaar dat hier en daar, *l'histoire se répète*, regimes opduiken die sterk aan die van het interbellum doen denken; Hongarije is daarvan nu al een illustratie. Wellicht heeft de Europese Unie ervoor gezorgd dat het risico op oorlogen tussen landen zo goed als verdwenen is, maar welk verweer heeft ze tegen dit soort van binnenlandse ontwikkelingen?

In **haar radicale** vorm staat ons land nog niet bloot aan deze ontwikkelingen, maar zelfs wanneer ze in een mildere vorm tot ons doordringen, zal dat tot problemen leiden. Het is dus niet een kwestie van 'bij ons zal dat niet gebeuren'. Met een aanpassing aan het gekende gezegde: het zal in Brussel (serieus) druppelen als het in Athene (en daarna in Madrid en misschien wel Rome) regent.

Vatten we even samen wat we drie jaar geleden al schreven over de mogelijke impact van de crisis op zaken van armoede en sociale uitsluiting en kijken we, voor een aantal van deze ontwikkelingen, meteen of er indicaties zijn dat ze werkelijkheid worden in eigen land.<sup>3</sup> Onze selectie uit de vele gevolgen van de crisis voor mensen in armoede en andere vormen van sociale uitsluiting bestaat uit: de ongelijkere inkomensverdeling, de verstoorde (geestelijke) gezondheid, het groeiend aantal werkende armen, de toenemende schuldenlast, de opkomst van het individuele schuldbetrouwbaarheid, de bijstand en de impact op de levensloop. Wat is er op deze gebieden gaande in België en zijn deelstaten? In het laatste, statistische, hoofdstuk wordt een hele resem van ontwikkelingen cijfermatig en gedetailleerd onder de loep genomen en toegelicht. We houden het hier dus bij enkele kern- en kengetallen.

De meest aansprekende kengetallen zijn natuurlijk de volgende: in 2011 leefde 15,3% van de bevolking in België in monetaire armoede, ongeveer 13% in een materieel gedeprievierd huishouden en 5,7% werd geconfronteerd met ernstige materiële deprivatie. We vrezen dat die cijfers in de lift zitten nu de belangrijkste 'aanvoerlijn' van armoede – de werkloosheid – veel actiever is geworden, door de economische crisis en maatregelen die de effecten daarvan veeleer versterken dan afremmen. Daarom moeten we verder kijken dan de strikte armoedecijfers.

#### Monetaire armoede en inkomensongelijkheid

**Het aantal mensen in financiële armoede zal enkel toenemen wanneer** twee (belangrijke) voorwaarden worden vervuld. De eerste is dat de inkomensverdeling niet ongelijker wordt; de tweede is dat de sociale uitkeringen op een vergelijkbaar peil blijven als van-dag (dat is, in verhouding tot het mediaan inkomen). Evenwel zijn er tekenen die erop

wijzen dat beide ontwikkelingen wél plaatsvinden. De kloof tussen arm en rijk wordt groter; de sociale bescherming wordt uitgehouden op een manier die zelfs in de harde jaren 1980 ondenkbaar was. Dit biedt meteen een illustratie van hoe zwak de monetaire armoedegrens wel is, als indicator voor de reële ontwikkelingen inzake armoede.

Dat de concentratie van rijkdom aan de ene kant van de inkomens- en vermogensverdeling en van armoede aan de andere kant, een essentieel element vormt van elke analyse van armoede en dat ook zou moeten vormen van doelmatige armoedebestrijding, is een (vast)stelling die we al lang verdedigen, maar die pas met de recente ontwikkelingen gehoord wordt – nu de kloof tussen beide groter wordt en de zichtbaarheid van deze tegenstelling opvallende proporties aanneemt. Daarbij komt de grote tolerantie voor fiscale fraude – hoe omvangrijker, hoe straffelozer lijkt het wel – en de vrij onverbiddelijke jacht op sociale fraude – tenminste, als die wordt bedreven door de burgers, want die van frauduleuze ondernemingen (ontduiken van btw, zwartwerk en uitbuiting van weerloze mensen zonder papieren) wordt beter getolereerd. Het contrast tussen de rijkelijke pensioenen die bankiers zichzelf toekennen (na falen) en de besnoeiingen in de pensioenen (zowel de wettelijke als de pensioenfondsen) van wie het hele leven via arbeid heeft bijgedragen tot dat pensioen (en tot de welvaart van de samenleving) is slechts een ander, opmerkelijk aspect van de hele problematiek.

Het is vrijwel onmogelijk om over de grote vermogens details te vinden en dat contrasteert opvallend met de informatie die we hebben over de allerlaagste inkomens. Altijd weer moet worden teruggegrepen naar de oude studie van Raedemaekers en Vuchelen uit 1999 over de verdeling van het Belgisch gezinsvermogen. Voor wat de inkomensverdeling betreft: in België ging in 1990, na belastingen, 27,3% van het nationale inkomen naar het rijkste deciel van de bevolking; in 2009 was dat tot 31,9% gestegen. Voor de laagste drie decielen (30%) daalde dit aandeel in dezelfde periode van 11,2% naar 8,3%<sup>4</sup>.

Maar we moeten een stap verder zetten en het ook hebben over de steeds schevere machtsverhoudingen die een gevolg zijn van onder meer het onderwerpen van altijd meer gebieden van de samenleving, ook traditioneel ‘sociale’ instituties, aan het marktmechanisme – waar het recht van de sterkste onverdeeld geldt – en het verzwakken van de sociale beschermingsstelsels en evenzeer van de actoren die de ‘natuurlijke’ verdedigers zijn van deze stelsels – zoals de vakbonden, maar ook de overheden.

Het bijzonder uitvoerige en onderbouwde boek *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better* van Wilkinson & Pickett (2009) bevestigde op wereldvlak wat we al langer documenteerden over België en Vlaanderen en dat is de impact van ongelijkheden op allerlei dimensies van de samenleving.

Vrij zeker is dat meer mensen periodes van hun leven in armoede zullen doorbrengen, dat er meer in langdurige armoede terechtkomen en dat langdurig, langduriger wordt. Deze impact van de economische crisis op de armoede wordt zichtbaar wanneer we een multipele armoede-index hanteren, waarbij indicatoren van werk, wonen, onderwijs,

gezondheid in beeld komen. Dan wordt ook het economische, sociale en culturele kapitaal gemeten, dat vooral in langduriger periodes van armoede moet worden aangesproken. Er moet worden ingeteerd op spaargelden, schulden moeten worden aangegaan om duurzame consumptiegoederen te vervangen en zelfs om de dagelijkse consumptie te kunnen betalen.

### Welzijn en gezondheid

Tot dit kapitaal behoort ook het fysische en geestelijke welzijn van betrokkenen; **beide zullen sterk verslechteren naarmate** de toestand uitzichtlozer wordt. Leven in armoede is sowieso slecht voor de gezondheid. Mensen in armoede – en dat geldt evenzeer voor andere situaties van uitsluiting – leven minder lang en leven v  l minder lang in goede gezondheid, wat meteen inhoudt dat ze een groter risico lopen op allerlei aandoeningen. Ze staan **er vaak** alleen voor of hebben slechts een beperkt of minder werkzaam sociaal netwerk. **Het zijn nu juist** sociale netwerken die bescherming bieden tegen stressvolle situaties en gebeurtenissen.

Meest opmerkelijk, want fundamenteel, is de kloof tussen hooggeschoolden en laaggeschoolden inzake levensverwachting en gezondheid. Laaggeschoolden hebben een beduidend kortere levensverwachting dan hooggeschoolden. Het verschil loopt op tot zeven jaar voor mannen van 25 jaar; mannen van 25 jaar zonder diploma hebben nog 48 jaar voor de boeg, mannen van 25 jaar met een diploma hoger onderwijs nog ongeveer 55 jaar (Deboosere e.a., 2011; cijfers gebaseerd op 2001). Daarenboven nam het verschil in levensverwachting tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden toe tussen 1991 en 2001: iedereen leeft langer, maar de hogeropgeleiden gaan er meer op vooruit dan de rest van de bevolking. De invloed van sociale ongelijkheid laat zich ook voelen bij de levensverwachting in goede gezondheid. Een man van 25 jaar zonder diploma heeft nog slechts 28 gezonde jaren voor de boeg, een man van 25 jaar met een diploma hoger onderwijs nog 46 of bijna dubbel zo veel (Van Oyen e.a., 201). Voor vrouwen zijn de verschillen inzake levensverwachting nog meer uitgesproken. Bij deze verschillen naar opleiding, werken ook allerlei factoren mee die onrechtstreeks met opleiding verbonden zijn. Zo hebben mensen met een lage opleiding vaker een beroep dat (zware) fysieke arbeid vereist in ongezondere omstandigheden en/of moeten ze rondkomen met een laag inkomen, wat tot stressvolle situaties leidt.

### Arbeid en activering

Activering zou dus een uitweg bieden, omdat een job een sociaal netwerk biedt. Evenwel komen personen aan de onderkant van de maatschappelijke ladder veelal in stressvolle jobs terecht, jobs met weinig verdiensten, jobzekerheid en zelfsturing. Het oude adagium, dat een job de beste bescherming tegen armoede biedt, **gaat dus** niet langer

op. Zo blijkt dat een op vijf ~~van de~~ armen tussen 18 en 65 jaar werkt, als zelfstandige of als werknemer, voltijds of deeltijds, tijdelijk of permanent.<sup>5</sup> Vooral werken in tijdelijke arbeidsregimes is risicovol. Periodes van laag inkomen worden afgewisseld met periodes van uitkeringen, die uiteindelijk dreigen uit te monden in totale ontmoediging. Flexibiliteit kent ook grenzen in termen van weerbaarheid en veerkracht. Mensen in armoede die op de arbeidsmarkt (willen) komen, staan dus voor een **catch22** situatie: ze biedt even weinig soelaas als de werkloosheid.

'Geen werk hebben is de belangrijkste en meest directe productielijn van armoede'. Deze mantra is niet uit de lucht gegrepen, maar staat op stevige empirische voeten. De ene voet is dat mensen met een onvoldoende of onaangepaste opleiding nooit aan ~~het~~ werk geraken of slechts in zeer kwetsbare en slechtbetaalde jobs. De andere is dat recurrente of langdurige werkloosheid mensen uitsluit van deelname aan het maatschappelijke leven. Gelukkig voor hen had België een menswaardig stelsel van werkloosheidsvergoedingen, complementair aan een gedegen activeringsbeleid.

Dat lijkt nu verleden tijd. Per 1 november 2012 kwam het principe van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in voege. De logica ervan is heel eenvoudig. Hoe langer iemand werkte, hoe langer de werkloosheidsuitkering intact blijft; ~~van~~ wie weinig jaren werkte, daalt de werkloosheidsuitkering erg snel. Naar schatting treft de hervorming bijna de helft van de werklozen. Concreet verliezen gezinshoofden ongeveer 12% en alleenstaanden 17,5%. Maar de samenwonenden worden het hardst getroffen: hun uitkeringen zakken met maar liefst 41,5% tot een forfait van 484 euro per maand.

Vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de langdurige werkloosheid en in het statuut van samenwonende: één werkloze vrouw op de twee is samenwonende tegenover één werkloze man op de drie. Vrouwen zullen dus veel sneller terugvallen op dat laagste bedrag. Maar daarbij blijft het niet. Voor de berekening van het pensioen telt alleen dit forfait en niet het laatste loon. Alhoewel ook vandaag nog 60% van de vrouwen ~~vandaag~~ moet rondkomen met een pensioen beneden 1.000 euro, tegenover ~~30%~~ bijde mannen, moeten we ons nu weer helemaal voorbereiden op de situatie die zo kenmerkend was ~~voor~~ enkele decennia geleden en waarvan we dachten dat ze eens en voor altijd achter de rug was: door lage bijdragen stond een pensioen voor vrouwen gelijk met leven en sterven in armoede.

En de activering dan, dat veelgeprezen complement van de 'passieve' uitkeringen? Het weigeren van een gepaste betrekking wordt beperkt. De werkloze mag geen job meer weigeren binnen een straal van 60 km en alleen maar als de verplaatsingstijd ~~meer~~ dan 4 uur bedraagt en de totale uithuizigheid ~~meer~~ dan 12 uur. Proberen we ons even te verplaatsen in de positie van een alleenstaande moeder, die met haar kind(eren) om zeven uur 's morgens de deur uit moet en ze 's avonds om zeven uur weer ophaalt? Bij wie? Voor gestructureerde kinderopvang heeft ze wellicht het geld niet...

### Dan maar de bijstand in?

Het voorbije decennium zag een stelselmatige stijging van de schuldenlast; de economische crisis zal die trend nog versterken. Ze brengt personen en gezinnen ~~in schuldenlast~~ die tot nog toe tot de onbedreigde ‘middenklasse’ behoorden, maar die, door een plotselinge terugval in hun inkomen (meestal door werkloosheid van een of van beide tweeverdieners), niet langer in staat ~~zijn~~ om de aangegane leningen af te lossen – zelfs als die leningen met enige voorzichtigheid werden aangegaan.

Ook deze maatschappelijke middenklassen zoeken vandaag hun toevlucht ~~bij~~ het OCMW en ~~bij~~ andere vormen van hulpverlening om oplossingen te vinden voor deze schuldenlast en voor (psychische) problemen die een gevolg zijn van de toename van relatieontbindingen, van stressvolle situaties en van verslavingen. Daardoor wordt de traditionele instroom ‘langs onder’ in de bijstand aangevuld door een instroom ‘langs boven’. De kans bestaat dat maatschappelijk werkers meer openstaan voor de problemen van deze middenklassenmensen dan voor die van de rafelrand van de samenleving. Dit is niet zo verwonderlijk: maatschappelijk werkers behoren tot die middenklasse, haar vragen en taal zijn hen beter vertrouwd dan die van de traditionele armen met hun complexe probleemsituaties.

Een toename van het aantal bijstandscliënten kan enkel worden beheerst wanneer de sociale zekerheid een voldoende sterk opvangnet blijft bieden. Dat mensen uit de middenklasse achteruitgang of stagnatie aan den lijve ondervinden, doet misschien het besef groeien dat we moeilijk kunnen zonder een goed georganiseerde en van overheidswege gewaarborgde solidariteit. Dat welbegrepen eigenbelang aan de basis ligt van dit bewustzijn, nemen we er graag bij.

### Armoede bij kinderen: vernietiging van menselijk en maatschappelijk kapitaal

Dat België een groter aandeel van haar BBP (2%) besteedt aan gezinnen en aan kinderen dan gemiddeld in Europa en daardoor een lager armoederisico laat optekenen, maakt het getal van 17% kinderen die in armoede opgroeien, niet minder schrikwekkend. Vooral omdat dit percentage in de loop van de voorbije jaren stelselmatig is gestegen. Voor het ‘welvarende’ Vlaanderen beschikken we over een goede tijdreeks, gebaseerd op een stel indicatoren van Kind & Gezin, en die vertelt ons dat de 4,7% kinderen ~~die~~ opgroeien in een kansarm gezin, tot 9,7% steeg in 2011.

Gegeven dat de armoede tijdens de kinderjaren een zeer grote impact heeft op het verdere leven, geeft elke economische crisis aanleiding tot bezorgdheid. Ongelijkheid, armoede en uitsluiting wortelen in vroegere negatieve levensloopervaringen en in een langdurige blootstelling aan risicosituaties en deze zullen in een periode van economische crisis frequenter en heviger optreden. Deze vroegere ervaringen beïnvloeden de weerbaarheid van mensen en de manier waarop ze omgaan met uitdagingen en stres-

serende gebeurtenissen. Daarenboven loopt er een directe causale relatie van depravatie in de kinderjaren via een ondermaatse onderwijsloopbaan en lage of ongeschikte scholing naar een aaneenschakeling van geen of minderwaardige jobs – waarmee de cirkel vicieuze wordt in de dubbele betekenis van dat woord: gesloten en schadelijk. Dat de bijdrage waarmee dit Jaarboek opent, aan armoede bij kinderen is gewijd, hoeft dan ook geen verwondering te wekken.

### Waarover gaat het in deze Jaarboeken?

Vooraleer we de bijdragen in dit federale Jaarboek overlopen, besteden we enige aandacht aan wat we de传统als kunnen noemen, omdat ze in elke editie van het Jaarboek zullen terugkeren: de definitie van armoede in termen van sociale uitsluiting, de vier dimensies van armoede en de verschillende perspectieven op armoede en sociale uitsluiting.

#### Mensen in armoede zitten gevangen in ...

*... een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen (Vranken & Geldof, 1991: 19; Vranken, 2012: 36).*

Met sociale uitsluiting verwijzen we naar situaties die een combinatie zijn van ongelijkheid (een hiërarchische relatie) en van breuklijnen; armoede is dus méér dan alleen maar ongelijkheid. Deze breuklijnen kunnen van verschillende aard zijn. Alle breuklijnen zijn in bepaalde mate sociaal geconstrueerd, maar sommige breuklijnen zijn het gevolg van uitdrukkelijk en bedoeld ingrijpen van sociale actoren, zoals de overheid. Het leefloon brengt een duidelijke breuklijn aan tussen wie officieel arm is en wie niet; gevangenissen sluiten de bewoners onmiskenbaar uit van de samenleving (een proces dat in ook in de andere richting werkt). Andere breuklijnen zitten als het ware ingebakken in de maatschappelijke structuren.

We onderscheiden drie soorten van breuklijnen: relationele, institutionele en maatschappelijke.

Relationele breuklijnen hebben te maken met de plaats die actoren (individuen of groepen) innemen in netwerken; wanneer slechts enkele banden hen verbinden met de rest van het netwerk of wanneer deze banden hoofdzakelijk emotioneel van aard zijn, dreigt sociaal isolement. Hun netwerken bieden weinig of geen toegang tot belangrijke sociale goederen. De (fysieke of sociale) ontoegankelijkheid van diensten is een eminent voorbeeld van institutionele breuklijnen – en zeer relevant in het kader van de bijdragen in het derde deel van dit Jaarboek dat over OCMW's handelt. Ruimtelijke breuklijnen zijn een ander voorbeeld van breuklijnen op het mesoniveau; ze zijn het resultaat van pro-

cessen van segmentering in de (stedelijke) ruimte tussen achtergestelde buurten of *gated communities* en de rest van de stad. De centrale vraag bij maatschappelijke breuklijnen is of de samenleving zich in haar geheel of op betekenisvolle terreinen tot deelsamenlevingen ontwikkelt, zoals de duale arbeidsmarkt, de duale woningmarkt of inzake inkomensverwerving ('verdiende' versus 'uitgekeerde' inkomens). Ook vormen van (vooral etnische) discriminatie en uitsluiting van de burgerlijke en sociale rechten horen hier thuis.

#### Vier dimensies

De vier dimensies van armoede zijn: **de hoogte, de breedte, de diepte en de tijd.**

De tijdsdimensie verwijst in de eerste plaats naar de reproductie van de armoede, zowel op het niveau van personen en groepen als op dat van hele samenlevingen. Tot het eerste behoren fenomenen als intergenerationale bestendiging of sociale overerving, maar ook de instroom in en de uitstroom uit armoede. Op maatschappelijk niveau gaat het over de historische bepaaldheid van toestanden, percepties en beleid van armoede.

De tweede dimensie – de hoogte – verbinden we met de omvang van de armoede. Hoeveel mensen zitten in armoede en verwante vormen van uitsluiting (werkloosheid, laaggeschooldheid of laaggeletterdheid, thuisloosheid), die dikwijls de aanvoerlijnen naar armoede zijn? Armoedegrenzen, zowel de inkomensgrenzen als de (ernstige) materiële deprivatie, meten deze dimensie.

De derde dimensie – de breedte – reserveren we voor het multiaspectuele (of veelvoudige) karakter van de armoede: op hoeveel verschillende gebieden (aspecten, vlakken, domeinen, terreinen) vinden we uitsluiting, deprivaties of ongelijkheden en welke cluster van gebieden domineert daarbij? De cumulatie en verwevenheid van die ongelijkheden en uitsluitingen vormt de eigenheid van armoede.

De diepte vormt de vierde dimensie. Kwantitatief gaat het over de armoedekloof; het bedrag dat – of ruimer, de maatschappelijke inspanning die – nodig is om de kloof met de rest van de samenleving te overbruggen. Dat mensen in armoede dat niet op eigen kracht kunnen, staat hier centraal. Ze hebben daartoe hulp nodig: van de overheid, van de welzijnssector en van het middenveld. De meer emancipatorische weg is die van de zelforganisatie, de meest structurele is die waarbij de samenleving zo geordend wordt dat de kloven verdwijnen of zo klein worden dat mensen in armoede er op eigen kracht overheen geraken.

#### Zes perspectieven

De indruk kan worden gewekt dat iedereen het eens is over definitie en oorzaken van armoede. Neen dus. We hebben zes grote benaderingen van armoede en andere vormen

van sociale uitsluiting geïdentificeerd. Onze typologie steunt op twee criteria. Het eerste geeft een antwoord op de vraag: op welk niveau wordt de oorzaak van de armoede gezocht (micro, meso of macro)? Het tweede, op die of de oorzaak intern is aan dat niveau ('schuld') of extern ('ongeval'). De zes perspectieven die daaruit voortvloeien zijn: het individuele schuldbelijden, het individuele ongevalmodel, het institutionele ongevalmodel en het institutionele schuldbelijden, het maatschappelijke ongevalmodel (of conjuncturele model) en het maatschappelijke schuldbelijden (of structurele model).

Als we de zes perspectieven toepassen op de toestand van mensen in armoede, dan zien we dat de structurele uitsluiting regelmatig wordt versterkt door conjuncturele factoren en in het dagelijkse leven vertaald door factoren op het institutionele niveau. Zo zullen mensen in armoede worden geconfronteerd met extra drempels wanneer ze een beroep doen op allerlei diensten (onderwijs, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, hulpverlening en bijstand) en **rust een** stigma op een aantal diensten die specifiek voor hen zijn opgezet.

Krijgt het 'individuele schuldbelijden' vandaag minder aanhang, omdat een groter deel van de bevolking van kortbij met de harde werkelijkheid van armoede en sociale uitsluiting wordt geconfronteerd? Of wordt de economische crisis olie op het vuur voor wie de schuld voor de armoede bij de armen zelf legt? Het recente succes van het individuele schuldbelijden valt immers samen met een op hol geslagen individualisme. Gemakkelijke persoonlijke successen durft het individu nogal vlot toe te schrijven aan eigen inspanningen; het spiegelbeeld, het 'mislukken' van de andere, wordt geweten aan het falen van die 'andere'. Het succesvolle deel van de bevolking durft de samenleving op te delen in zij die betalen (de belastingbetalers) en zij die 'profiteren' (de gerechtigden op sociale uitkeringen in de ruime zin, maar vooral de leefloontrekkenden en de werklozen).

### De bijdragen bieden een breed spectrum

Dit eerste deel wordt gewijd aan een breed spectrum van aspecten van armoede: armoede bij kinderen, uitsluiting van de Roma, de reproductie van ongelijkheden, de digitale kloof.

De toenemende aandacht voor kinderen die opgroeien in armoede is om verschillende redenen belangrijk; ze overstijgen onze emotionele betrokkenheid bij hun toestand. Zij kunnen namelijk in geen geval verantwoordelijk worden gesteld voor hun armoede en daardoor zet hun situatie ons aan tot nadenken over het individueel schuldbelijden. Daarnaast zou het **ons denken op lange termijn over armoede** moeten stimuleren. Hun menselijk kapitaal zou later moeten bijdragen tot de samenleving, maar dat dreigt verloren te gaan; ze kunnen, integendeel, een last worden voor die samenleving. Daarenboven is armoede bij kinderen meer dan enkel een afgeleide van armoede bij volwassenen.

Kinderen en jongeren kunnen en zullen armoede anders ervaren dan hun ouders en het in kaart brengen hiervan vereist specifieke indicatoren.

*Isabelle Pannecoucke* illustreert de situatie van kinderen en jongeren in armoede aan de hand van de drie geformuleerde beleidsopties tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2010: toegang tot toereikende middelen, toegang tot diensten en kansen en participatie van kinderen. Deze indeling weerspiegelt daarenboven de nieuwe visie op kinderen. Ze zijn meer dan enkel personen in wording; ze zijn volwaardige sociale actoren.

Toch blijkt het thema nog altijd ingebed in een bredere context met een focus op maatregelen gericht op ouders. Dit is niet helemaal ontrecht, want voor de verschillende indicatoren (toegang tot toereikende middelen, toegang tot diensten en kansen, participatie) komen telkens dezelfde risicofactoren naar de oppervlakte. Deze risicofactoren tonen echter ook aan dat armoede niet enkel het resultaat is van dynamieken op de arbeidsmarkt. Het verwezenlijken van een degelijke levensstandaard voor kinderen kan dan niet enkel worden bereikt door werk, maar vereist een strategie op verschillende domeinen en op verschillende niveaus. Ondanks duidelijke tekorten beschermt het stelsel van sociale zekerheid, gecombineerd met de algemene gezinsregelingen en kinderbijslagen, de meeste gezinnen en kinderen tegen extreme armoede.

Bovendien situeren de belangrijkste verklaringen voor het **voorbestaan** van kinderarmoede zich, net zoals voor armoede bij volwassenen, vooral op het structurele maatschappelijke niveau. Een debat over kinderarmoede dient dan ook te vertrekken van de stelling dat elke vorm van armoede een structurele, maatschappelijke dimensie kent.

Door de ernst en de urgente van de thematiek ‘Roma’ wordt er ook wetenschappelijk aandacht aan hen besteed. Ze vormen de nieuwe ‘andere’, na de ‘gewone’ migranten en zelfs na de ‘gewone’ mensen zonder papieren. Komt het doordat ze de restanten zijn van een nomadisch verleden in een sedentaire samenleving?

Met hun bijdrage over het ‘Roma’ thema, beogen *Johan Wets, Fernando Pauwels, Ahmed Akhim en Jacques Fierens* twee zaken. Ten eerste willen ze de impliciete beleidsdefinitie van ‘Roma’ expliciteren. Deze impliciete definitie omvat slechts een deel van de ‘Roma’ en vloeit rechtstreeks voort uit de publieke beeldvorming. Het is belangrijk zicht te krijgen op de verschillende invullingen van de ‘Roma’, omdat in het veld vaak gelijkaardige termen gehanteerd worden voor onderling verschillende groepen. Dan lijkt het alsof in het publieke discours over dezelfde groepen gesproken wordt, terwijl dat niet het geval is. Ten tweede belichten ze de sterke heterogeniteit binnen de ‘Roma’. Ze vormen geen homogene groep en aan de hand van een veldverkenning van de aanwezige Romagroepen illustreren ze deze interne diversiteit.

Na deze twee hoofdstukken over specifieke doelgroepen die vandaag bijzondere aandacht krijgen, volgt een bijdrage waarin *Joel Girès en François Ghesquière* het armoedebeleid bekijken door de bril van empirische vaststellingen over de reproductie van de

ongelijkheden in België. Hun bijdrage bestaat uit drie delen. Eerst ontwikkelen ze de belangrijkste begrippen en maatstaven die betrekking hebben op de(ze) sociale kwestie. Terecht vinden ze deze theoretische invalshoek belangrijk, omdat de interpretatie van sociale problemen bepalend is voor de oplossingen die worden ontwikkeld. Vervolgens presenteren ze enkele vaststellingen over de sociale (im)mobiliteit in België. Wat brengen we terecht van de zo geroemde kansengelijkheid? Het derde deel analyseert het vertoog over 'de strijd tegen de armoede'. Bedoeling is om de huidige beleidsmaatregelen te evalueren aan de hand van wat in de eerste twee delen werd uitgewerkt: de verschillende begripsvormingen over de(ze) sociale kwestie en de vaststellingen over de kansengelijkheid in België.

Wat ze vaststellen, ligt in de lijn van beschouwingen die in vrijwel elk van de eerste twintig edities van het Vlaamse Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting werden geformuleerd: dat de persoonlijke verklaringsmodellen domineren bij de meting van de armoede en bij de identificatie van de risicogroepen. Wetenschap en beleid onderhouden hier nauwe banden: armoedematen zijn niet alleen een product van verklaringen in termen van persoonlijke verantwoordelijkheid, maar ze versterken deze ook. Het beleid dat wordt gevoerd is er dan ook op gericht om mensen in armoede te motiveren en om hun krachten te ontwikkelen (*empowerment*). De armen moeten ertoe worden gebracht om op eigen kracht uit de armoede te geraken. De verwantschap met de idee van 'gelijke kansen' is duidelijk: of kansen worden aangegrepen of niet, is eigen verantwoordelijkheid.

De auteurs formuleren een aantal relevante kritische beschouwingen hieromtrent. Kernargument is dat de idee van gelijke kansen aan geen enkele werkelijkheid refereert. De sociale afkomst weegt dermate zwaar door, via een hele reeks economische en institutionele mechanismen, dat kinderen uit de begoede middens vrijwel geen kans hebben om in de armoede te verzeilen, terwijl de kinderen uit de minder begoede gezinnen daar steevast tegen moeten vechten. Daarnaast is het nogal parodoxaal om mensen tot verantwoordelijkheid aan te zetten binnen een context die dat niet toelaat. Het is best mogelijk dat mensen in armoede hun toestand verbeteren, maar dat beperkt zich dan tot enkele individuen. Het zal nooit gaan om de sociale stijging van de hele groep van mensen in armoede, wegens het ontbreken van aangepast onderwijs en van geschikte arbeidsplaatsen – en het bestaan van expressieve hinderpalen, zoals we in 'Bruggen over woelig water' aantonden (Thys e.a., 2004). Zelfs wanneer de sociale lift niet in panne valt – wat in tijden van crisis wél het geval is – kan niet iedereen ze nemen naar een hogere verdieping (die meestal al vol zit, net als de kelder).

Over participatie en integratie gesproken, in een samenleving die altijd meer door ITC wordt gestuurd en **beheerst is** de zogenaamde 'digitale kloof' de hedendaagse variant van wat vroeger 'analfabetisme' werd genoemd. Net zoals niet kunnen lezen en schrijven voorheen, sluit het onvermogen om met moderne informatietechnologieën om te gaan vandaag een groot deel van de bevolking uit van effectief burgerschap en

het vermoeden bestaat dat daarin mensen in armoede oververtegenwoordigd zijn. Toch moeten we de term digitale kloof niet al te letterlijk nemen, schrijft *Gérard Valenduc* in zijn bijdrage; het gaat veeleer over graduele verschillen. De term 'digitale ongelijkheden' is dus meer op zijn plaats.

Hij wil op drie vragen een antwoord formuleren. Hoe kunnen we de digitale ongelijkheden van vandaag kenmerken en zijn die van dezelfde aard als de andere sociale ongelijkheden? Maken mensen in armoede deel uit van de groepen die digitaal achtergesteld zijn? Openen de digitale technologieën misschien nieuwe mogelijkheden voor sociale integratie?

Antwoorden vindt de auteur aan de hand van een analyse van de enquête die Statbel en Eurostat organiseerden over de informatiesamenleving. Ondanks dat internet in hoge mate is doorgedrongen in de Belgische samenleving, blijven significante sociale ongelijkheden bestaan inzake toegang tot en gebruik van internet. Een laag inkomen en een laag opleidingsniveau versterken de risico's van digitale marginalisering. Mensen in armoede combineren dikwijls beide risicofactoren. De lage inkomens zijn de enige categorie die verhoudingsgewijze hun positie niet hebben verbeterd inzake de toegang tot het internet ('digitale breuklijn van de eerste graad'). Inzake het gebruik van het internet ('digitale breuklijn van de tweede graad') zijn cognitieve vaardigheden en sociaal kapitaal doorslaggevender dan materiële middelen.

Mensen in armoede voelen zich buiten spel gezet in de ITC-samenleving. Om hen in die samenleving te integreren, moet de nodige begeleiding worden georganiseerd die hen in staat stelt om de nodige vaardigheden te ontwikkelen, vertrekend vanuit de persoonlijke, familiale of sociale leefwereld. Evenzeer zijn beleidsmaatregelen nodig die bijdragen tot de vermindering van de directe en indirecte kosten van het gebruik van het internet en die hen beschermen tegen schuldenlast en oplichterij. Deze kwetsbaarheid is niet essentieel een technische of economische kwestie; ze hangt ook af van de opbouw van cultureel en sociaal kapitaal in de achtergestelde sociale groepen.

Toch mogen de digitale technologieën niet alleen gezien worden door de bril van sociale uitsluiting. Ze behelzen ook mogelijkheden voor sociale integratie en die werden al aangetoond door vele – soms erg creatieve – initiatieven aan de basis. Zulke sociale innovaties zouden vandaag prioriterend moeten worden ondersteund in de strijd tegen de digitale ongelijkheden.

## Uitleiding

Onderzoek over armoede en sociale uitsluiting is onder andere nodig omdat deze fenomenen complexe, onzichtbare en uitwaaierende gevolgen hebben, die moeilijk te detecteren zijn. Een maatschappij, die voortdurend in ontwikkeling is, doet bovendien

nieuwe vormen van uitsluiting ontstaan, die via wetenschappelijk onderzoek tijdig kunnen worden geïdentificeerd en geduid. Ook is het aan de wetenschap om het gevoerde beleid te beoordelen. Het bestaan van dit Jaarboek Armoede levert daartoe een bijdrage. Het geeft een zinvol overzicht van wat er in deze materies gebeurde in de loop van het voorbije jaar en het diept een aantal concrete aspecten uit aan de hand van originele bijdragen. Daardoor draagt elk Jaarboek ertoe bij dat armoede en sociale uitsluiting in de belangstelling blijven – iets dat erg noodzakelijk, maar niet evident is.

## NOTEN

1. Zie ook *The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation. Third report of the Social Protection Committee* (2011) European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Unit D1)
2. Op een congres van de CDU, zaterdag 3 november 2012.
3. Wat we natuurlijk missen is een geïntegreerd overzicht zoals het rapport van de INSEE over *Les revenus et patrimoine des ménages* (2012) er een biedt voor Frankrijk.
4. Voor het laagste deciel was de ontwikkeling als volgt in die periode: van 1,5% (1990) naar 0,5% (2009). Wegens de zeer heterogene en veranderende samenstelling van dit deciel, is dit wellicht geen goede indicator.
5. Daarenboven zijn twee op drie personen die in armoede leven, niet te activeren en dat om uiteenlopende redenen: omdat ze al werken, omdat ze met pensioen zijn, invalide of te ziek, schoolplichtig of nog in een opleidingsprogramma zitten (De Boyser, 2008).



## HOOFDSTUK 1

# Opgroeien in armoede, een ongelijke start vanuit verschillende posities

*Isabelle Pannecoucke*

In het maatschappelijk debat rond armoede weerklinken luider dan voorheen stemmen die oordelen dat armen hun situatie aan zichzelf te danken hebben. Dergelijk denken vanuit een individueel schuldbewustzijn duikt minder op wanneer het kinderen<sup>1</sup> betreft: kinderen zijn in geen geval verantwoordelijk voor hun eigen situatie. Beleidスマtig – op Europees, federaal én gewestelijk niveau – vertaalt dit perspectief zich in een toenemende aandacht voor kinderen die opgroeien in armoede.

Dat deze aandacht meer dan gerechtvaardigd is, zetten we in de verf in het eerste deel van dit hoofdstuk. Vervolgens staan we stil bij recent (internationaal) vergelijkend cijfermateriaal waaruit blijkt dat niet alle kinderen in dezelfde omstandigheden opgroeien. Deze data tonen het veelzijdige karakter van (kinder)armoede aan en ook dat kinderarmoede meer is dan enkel een afgeleide van armoede bij volwassenen. Kinderen en jongeren kunnen en zullen armoede anders ervaren dan hun ouders en het in kaart brengen hiervan vereist specifieke indicatoren. Ze kunnen zich uitgesloten voelen op school wanneer ze niet kunnen deelnemen aan buitenschoolse activiteiten, of niet hetzelfde speelgoed of dezelfde kleding hebben. De situatie van kinderen en jongeren illustreren we aan de hand van de drie geformuleerde beleidsopties tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2010: namelijk toegang tot toereikende middelen, toegang tot diensten en kansen en participatie van kinderen. We hanteren deze indeling niet enkel daarom, maar ook omdat ze kaderen binnen het Kinderrechtenverdrag en omdat ze de gewijzigde zienswijze ten aanzien van kinderen weerspiegelen. Kinderen zijn meer dan enkel personen in wording; ze zijn volwaardige sociale actoren. In het derde deel van dit hoofdstuk gaan we verder in op de gestage beleidsaandacht voor kinderen en jongeren die opgroeien in armoede.

## 1. Het belang van een focus op kinderarmoede

Kinderen tekenen, in vergelijking met de globale populatie, een groter risico op armoede of sociale uitsluiting op; namelijk 27,1% tegenover 23,5% (Sociaal Beschermscomité, 2012; Bradshaw e.a., 2012). Bovendien merken we de laatste 20 jaar een verschuiving van ouderen naar de jongere generaties en kinderen inzake armoederisico's.

Alleen al deze percentages en de vastgestelde trend zouden volstaan om het belang van een focus op kinderarmoede aan te tonen. Toch vertellen cijfers niet het hele verhaal. Onderzoeksresultaten uit verschillende wetenschappelijke disciplines (sociale, economische, medische en neurowetenschappen) wijzen de laatste decennia op de korte- en langetermijnrisico's van opgroeien in armoede. In wat volgt onderscheiden we gevolgen voor de samenleving in termen van menselijk en economisch kapitaal en consequenties voor het individuele kind (en de toekomstige volwassene).

### 1.1 Macroniveau: de samenleving vaart er wel bij

Op het niveau van de samenleving betekent kinderarmoede een belangrijk verlies van economisch en menselijk kapitaal. Deze kinderen missen immers de kansen om hun talenten en potentieel optimaal te ontwikkelen. Dergelijke verspilling kan Europa zich echter niet veroorloven in het licht van de toenemende vergrijzing ~~in verschillende Europese landen~~ (Sociaal Beschermscomité, 2012: 42). Mede daardoor ontstaan op **middellangtermijn** cruciale tekorten op de arbeidsmarkt. Het Sociaal Beschermscomité<sup>2</sup> besluit daaruit dat Europa's (sociale en economische) toekomst grotendeels afhangt van het al dan niet doorbreken van de intergenerationale overdracht van armoede. Opgroeien in armoede resulteert veelal in het minder goed doen op school, een slechtere gezondheid en het gebrekkig omzetten van de beschikbare capaciteiten op latere leeftijd.

Investeren in de preventie van of remediëring van de effecten van armoede in de (vooral de jongste) kinderjaren kan daarentegen resulteren in substantiële voordelen op het niveau van de samenleving (Cleveland & Krahinsky, 2003; Duncan e.a., 2008). Verge-makkelijken dat kinderen hun volledige potentieel kunnen ontwikkelen, leidt ertoe dat de publieke uitgaven op jonge leeftijd lager zijn dan de uitgaven die noodzakelijk zouden zijn om de effecten van armoede op latere leeftijd op te vangen. De (langetermijn)voordelen van maatschappelijke investering in de (vroegste) kinderjaren zouden de kosten van dergelijk beleid veruit overstijgen. Daar hangt zelfs een **kostplaatje** aan vast. Een Brits onderzoek uit 2008 (Blanden e.a., 2008) toont aan dat op langere termijn ongeveer **16 biljoen euro** (dat is, **16.000.000.000 euro**) kan worden bespaard als geïnvesteerd wordt in kinderen omdat de kosten voor de gevolgen van kinderarmoede, zoals een slechte gezondheid, laag opleidingsniveau, criminaliteit en antisociaal gedrag beperkt worden. Cleveland & Krahinsky (2003) opperen dat voor elke geïnvesteerde euro in de

ondersteuning van (heel jonge) kinderen in armoede, de samenleving die op termijn twee tot zeven keer terugverdient.

Ook demografische argumenten worden aangevoerd om de strijd tegen kinderarmoede te ondersteunen. De gemiddelde Europese vruchtbaarheidsgraad van 1,6 kinderen per vrouw is immers te laag om in de reproductie van de bevolking te voorzien en daarom moeten socio-economische obstakels voor de realisatie van de kinderwens uit de weg worden geruimd. Dit is des te meer het geval in een context van crisis en economische onzekerheid die leiden tot een groot onzekerheidsgevoel bij jonge Europeanen, een gevoel dat kan leiden tot een daling van de vruchtbaarheidsgraad (Sobotka e.a., 2011).

## 1.2 Microniveau: het leven zoals het is

Opgroeien in armoede tast het welzijn van kinderen aan omdat ze worden geconfronteerd met de gevolgen van een onvoldoende gezinsinkomen, slechte huisvesting, gezondheidsproblemen en een geringe participatie aan de samenleving (zie deel 2). Deze gevolgen beperken zich niet enkel tot vandaag, maar laten tevens blijvende littekens na in de toekomst. In de vroegste levensfase van kinderen grijpt immers een complex ontwikkelingsproces plaats, waarin belangrijke fundamenten gelegd worden voor latere leerprocessen en gedrag. Hun verdere ontwikkeling kan dan ook sterk beïnvloed worden door de ervaring van sociale uitsluiting en van armoede. Onder andere het levensloopperspectief op sociaaleconomische gezondheidsverschillen wijst op het belang van de 'ketting van nadelen' als verklaringsmodel (Blane, 1999). Het benadrukt ook dat de effecten op intelligentie en andere kenmerken groter zijn tijdens de eerste ontwikkelingsperiodes omdat tijdens deze sensitieve periodes het zenuwstelsel enorm gevoelig is voor externe invloeden (Smith e.a., 1997). Vooral de cumulatieve blootstelling aan risico's vormt een belangrijk gevaar voor de ontwikkeling van kinderen (Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Dat sociale uitsluiting schadelijk is voor jonge kinderen schrijven Bradbury en Janti (1999) toe aan het ontbreken van elementen die noodzakelijk zijn voor een optimale start, zoals gezondheidszorg en voorschoolse opvang.

Onderzoek met betrekking tot langetermijneffecten van armoede bij jonge kinderen beperkt zich hoofdzakelijk tot de Angelsaksische wetenschappelijke literatuur. Via toekomstig, systematisch onderzoek in Europa en meer specifiek in België zouden we echter kunnen nagaan in welke mate een ander welvaartsregime, en daaraan gekoppeld een andere beschikbaarheid van voorzieningen, de effecten van opgroeien in armoede kan bufferen. Bäckmann en Nillson (2010) toonden alvast voor Zweden aan dat sociaaleconomische deprivatie tijdens de kindertijd resulteert in uitsluitingsprocessen en dat **vooral** langdurige armoedeperiodes het **nefasts** zijn.

Afzonderlijk aandacht schenken aan kinderen en jongeren die opgroeien in armoede is tevens noodzakelijk omdat armoede bij kinderen en jongeren niet zomaar beschouwd

kan worden als een bijproduct van de armoede bij volwassenen (Steenssens e.a., 2008: 4). Hun positie kenmerkt zich door een zekere ambivalentie.

Enerzijds bepaalt het gezin waarin kinderen opgroeien sterk hun ontwikkelingskansen en toekomstperspectieven. Binnen deze context onderscheiden Raeymackers en Dierckx (2010) drie niveaus, namelijk het gezin, de leefomgeving en de organisationele context (dienstverlening). Volgens internationaal onderzoek werkt de achtergestelde socio-economische situatie van het gezin vroeggeboorte, een laag geboortegewicht en vertraging in de (fysische) ontwikkeling van kinderen in de hand (Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Zo beïnvloedt vroeggeboorte zowel de fysische gezondheid als de cognitieve capaciteiten die zich op latere leeftijd manifesteren (Rose e.a., 2005). Naast de gezondheid en het gezondheidsgedrag van de moeder speelt ook de mate waarin pre- en postnatale zorg aanwezig zijn een rol in de gezondheidssituatie van jongere kinderen. Indien kinderen blootgesteld zijn aan allerlei gezondheidsrisico's in hun omgeving, zoals ongezonde huisvestingsomstandigheden en voeding, zal dit tevens hun gezondheid beladen.

Anderzijds komen kinderen meer en meer als volwaardige burgers op de voorgrond; hun recht op volwaardige sociale participatie en hun persoonlijke ervaringen en belevingen (die verschillen van de (be)leefwereld van volwassenen) worden sterker benadrukt. Niet enkel gezinnen in armoede, maar ook het kind in armoede als onderwerp krijgt meer aandacht. Kinderen worden beschouwd als burgers met eigen rechten en vaardigheden (gecodificeerd in **de** Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties uit 1989) en deze kunnen worden aangetast door armoede (Walker & Walker, 2002). Meer en meer krijgt het argument (internationaal) gehoor dat sociale uitsluiting een schending is van de kinderrechten. Het gaat hierbij niet enkel over burgerlijke en politieke rechten, maar (vooral) om sociale rechten op het vlak van sociale zekerheid, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg (Ife & Morley, 2002). Volgens Roose e.a. (2010: 57) biedt het verdrag inzake de rechten van het kind dan ook een referentiekader aan dat de multidimensionale aard van kinderarmoede onder de aandacht brengt. Tevens kan het Kinderrechtenverdrag als een belangrijke hefboom ter bestrijding van kinderarmoede beschouwd worden (Vranken e.a., 2010: 7). Ondanks deze positieve geluiden waarschuwt Vandenhole (2010: 15) voor een al te optimistische kijk. Kinderrechten worden vooral gelinkt met kwetsbaarheid en bescherming, en minder met agency en participatie, domeinen die nochtans ook de nodige aandacht verdienen zoals zal blijken in het volgende deel van dit hoofdstuk.

## 2. Kinderarmoede in België in beeld

We focussen in onze beschrijving op verschillende (levens)domeinen. Ten eerste willen we hiermee het multidimensionale karakter van armoede, in het bijzonder kinderarmoede, belichten. Ten tweede oordelen we, in navolging van de Neubourg e.a. (2012), dat traditionele armoede-indicatoren gebaseerd op het inkomen en depravatie-indica-

toren conceptueel elk een afzonderlijk verhaal vertellen. De eerste geven een indicatie van de financiële middelen waarover huishoudens beschikken om in hun behoeften te voorzien. Deprivatie-indicatoren daarentegen geven weer in welke mate deze behoeften ook daadwerkelijk werden beantwoord; een resultaat van een mix van elementen zoals het inkomen, beslissingen inzake het uitgavepatroon, beschikbaarheid van (publieke) goederen en diensten en de algemene economische situatie.

Het belang van het gescheiden houden van deze twee dimensies neemt misschien zelfs toe wanneer het kinderen en jongeren betreft: hun specifieke situatie binnen het gezin verzekert geen gelijke toegang tot het gezinsinkomen en ze zijn afhankelijker van de beschikbaarheid van publieke goederen en diensten. Vooral de jongste kinderen kunnen immers zelf niet voorzien in hun eigen inkomen en wegen minder door in beslissingen omtrent het bestedingspatroon (White e.a., 2002).

Tot slot geven we bij sommige thema's ook internationaal cijfermateriaal omdat verschillen in deze gegevens iets kunnen vertellen over de aanpak van de strijd tegen kinderarmoede en over het beleid dat een verschil kan uitmaken.

## 2.1 Toegang tot toereikende middelen

Om een beeld te schetsen van inkomensarmoede maken we gebruik van het armoederisico. Deze indicator geeft aan dat iemand een risico op armoede heeft als zijn inkomen onder de grens van 60% van het mediaan netto equivalent inkomen ligt. Na deze inkomensgerelateerde armoedebenadering schenken we ook aandacht aan materiële deprivatie.

### 2.1.1 Inkomensarmoede

Hoewel het armoederisico (14,6%) stabiel blijft tussen 2009 en 2010, blijven kinderen in armoede bijzonder kwetsbaar (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2011).<sup>3</sup> Dit wordt aangetoond door een opsplitsing naar huishoudtype in tabel 1.

Tabel 1 – Armoederisico naar huishoudtype, België, EU-SILC 2010.

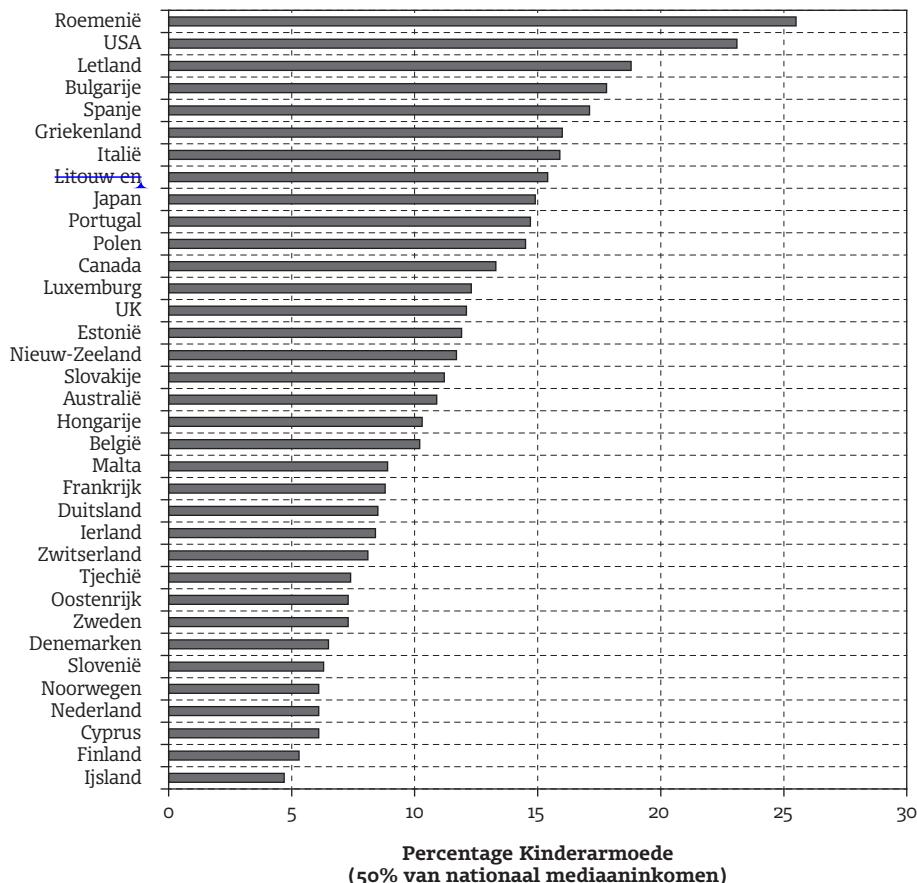
Huishoudtype	Armoederisico			
	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest	
2 volwassenen, beiden < 65 jaar	9,1	7,4	10	
2 volwassenen, minstens 1 65+	19,1	19,9	16,8	
Andere huishoudens zonder afhankelijke kinderen	5,3	3,2	6,3	
Alleenstaande ouder, minstens 1 afhankelijk kind	35,3	24,2	43,4	
2 volwassenen, 1 afhankelijk kind	9,2	6,3	8,8	
2 volwassenen, 2 afhankelijke kinderen	10,6	5	16,4	
2 volwassenen, 3 + afhankelijke kinderen	16,5	11,1	19,6	
Andere huishoudens met afhankelijke kinderen	14,1	10,9	15,5	

Bron: EU-SILC 2010.

Ondanks de verschillen in percentages tussen de regio's stellen we gelijkaardige tendensen vast. Vooral de eenoudergezinnen scoren beduidend hoger dan het algemeen gemiddelde (namelijk 35,3% tegenover 14,6%). Ze worden gevolgd door gezinnen met drie of meer kinderen.

Vooraleer aan te tonen dat deze financiële armoede niet alleen tot materiële en sociale deprivatie van kinderen leidt (2.2 en 2.3), zetten we de Belgische grenzen open. We steunen hiervoor op het internationaal vergelijkend onderzoek<sup>4</sup> van Bradshaw e.a. (2012). Wat betreft kinderarmoede toont dit onderzoek aan dat België behoort tot een tussenliggende categorie van landen met een armoedepercentage tussen de 10 en 15%.<sup>5</sup>

**Figuur 1 – Percentage kinderarmoede in rijke landen, 2008.**



Bron: Bradshaw e.a. (2012: 5).

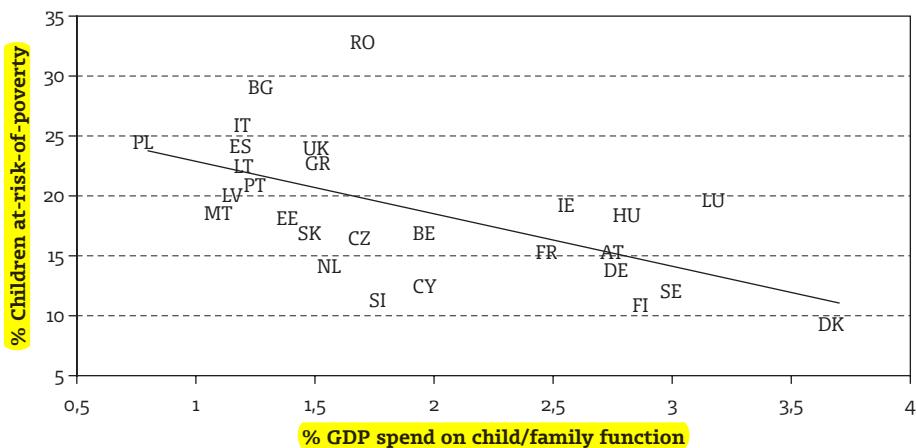
Daarnaast blijkt dat de specifieke kenmerken van de gezinssamenstelling niet los gezien kunnen worden van het armoederisico. Zowel internationaal als concreter voor

België kunnen we enkele risicofactoren detecteren (Bradshaw e.a., 2012: 17-19). Een groter armoederisico stellen we vast bij gezinnen met drie of meer kinderen, bij alleenstaande gezinnen en bij kinderen die opgroeien in een migrantengezin. Op socio-economisch vlak blijken de volgende elementen relevant: gezinnen waar de leden een laag opleidingsniveau hebben genoten en werkloze gezinnen scoren hoog op het armoederisico.

Of de toegang tot toereikende middelen al dan niet gegarandeerd wordt, hangt niet enkel af van het inkomen van de ouders. Whiteford en Adera (2007) stelden vast dat de kinderarmoedegraad daalt wanneer de werkintensiteit hoger ligt (zowel op micro- als macroniveau). Tegelijk constateerden ze dat niet alle kinderen beneden de armoede-grens leven in gezinnen zonder werk of in landen met hoge werkloosheidscijfers. Kortom, het verhogen van deelname aan de arbeidsmarkt is belangrijk, maar onvoldoende in het kader van de strijd tegen kinderarmoede. Onderzoek toont aan dat een effectieve herverdeling van de welvaart naar gezinnen met kinderen een belangrijk bestrijdings-middel is (AGF, 2009): het risico op kinderarmoede wordt met 44% teruggedrongen dankzij sociale uitkeringen. Een vergelijking van het armoederisico voor en na sociale uitkeringen biedt een zicht op het succes van deze maatregelen.<sup>6</sup>

Figuur 2 geeft de verhouding weer tussen de nationale uitgaven voor algemene kind- en gezinsuitkeringen en de armoederisicograad voor kinderen van de 27 EU-lidstaten.

**Figuur 2 – Verhouding sociale uitgaven voor kinderen/gezinnen en armoederisicograad voor kinderen, EU-SILC 2007.**



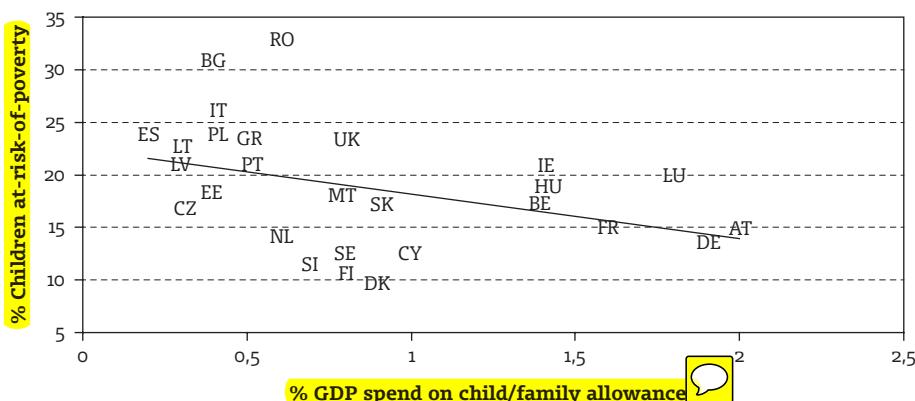
Bron: Cantillon e.a., 2010, p. 56.

De figuur geeft aan dat landen die een groter aandeel van BBP besteden aan gezinnen en kinderen over het algemeen ook een lager armoederisico optekenen. België, bijvoorbeeld, besteedt 2% van het BBP aan gezinnen en kinderen en telt bijna 17% kinderen

die in armoede opgroeien. Dit laatste percentage is duidelijk hoger dan in verschillende Noord-Europese landen die relatief meer van hun BBP spenderen aan gezinnen en kinderen. Tegelijk wijst de figuur op een opdeling tussen Noord-Europese en Zuid-Europese landen, waarbij de laatste relatief minder van hun BBP uitgeven aan gezinnen en kinderen, enkele uitzonderingen niet te na gesproken.

Een gelijkaardige negatieve verhouding vinden we terug in figuur 3 die de weerslag geeft van de nationale uitgaven voor kinder- en gezinsbijslag op het nationale kinderarmoederisico. De verhouding is wel iets zwakker dan in figuur 2, wat aantoont dat naast kinderbijslag, ook uitkeringen in natura, uitkeringen tot behoud van het inkomen bij geboorte, ouderschapsuitkeringen en **andere** uitkeringen belangrijk zijn om kinderarmoede te voorkomen (Cantillon e.a., 2010: 58).

**Figuur 3 – Verhouding uitgaven kinderbijslag/gezinsbijslag en armoederisicograad voor kinderen, EU- SILC 2007.**



Bron: Cantillon e.a., 2010, p. 58.

Ondanks dit positief verband stelde Van Mechelen e.a. (2007) vast dat de sociale zekerheid minder bescherming biedt naarmate de kinderen ouder worden. De **leeftijdstoelagen** voor de kinderbijslag evolueren niet gelijk met de toenemende kosten van opgroeende kinderen. Ook wanneer we kijken naar afzonderlijke groepen blijkt dat de kinderbijslag niet voor iedereen even doeltreffend is. Onder andere Van Lancker e.a. (2012) kwamen tot deze vaststelling in hun onderzoek waarin ze focusten op alleenstaande moeders. Ze stelden vast dat de kinderbijslag vooral bij niet-werkende moeders niet resulteert in een belangrijke daling van het armoederisico (tabel 2). Van Lancker e.a. (2012) beschouwen dit voor België als problematisch, gezien België wat betreft het aandeel van alleenstaande niet-werkende moeders, **één** van de hoogste percentages optekent in Europa.

**Tabel 2 – Armoederisico's en rol van kinderbijslag (KB) in reductie armoede, EU-SILC 2008.**

	Koppels met kinderen				Alleenstaande werkende moeders				Alleenstaande niet-werkende moeders			
	% armoederisico		daling	% armoederisico	daling	% armoederisico		daling	% armoederisico		daling	
	Wel KB	Geen KB	Abs.	Rel.	Wel KB	Geen KB	Abs.	Rel.	Wel KB	Geen KB	Abs.	Rel.
BE	9,0	11,8	2,7	23,2	17,9	28,0	10,1	36,1	72,6	83,2	10,6	12,8
DU	8,3	12,9	4,6	35,5	17,2	29,7	12,5	42,0	63,7	75,1	11,4	15,2
FR	9,8	15,6	5,8	37,0	13,0	21,0	8,0	38,2	53,7	78,0	24,4	31,2
NL	3,3	4,3	1,0	24,0	7,0	12,7	5,7	45,2	38,2	44,9	6,7	15,0
UK	13,6	17,7	4,1	23,1	30,2	46,9	16,7	35,7	64,0	88,4	24,4	27,6

Bron: Van Lancker e.a., 2012, p. 17-19.

### 2.1.2 Materiële deprivatie

Dat een gering gezinsinkomen ook de kinderen treft, blijkt uit gegevens van de EU-SILC 2009 die aangeven in welke mate het al dan niet mogelijk is om bepaalde bestedingen te doen voor kinderen.

**Tabel 3 – Materiële deprivatie bij kinderen, gedifferentieerd naar armoederisico, België, EU-SILC 2009.**

% kinderen uit gezinnen waar het om financiële redenen niet mogelijk is om	Totaal kinderen	Kinderen uit	Kinderen uit
		gezinnen met risico op monetaire armoede	gezinnen zonder risico op monetaire armoede
- nieuwe kleding te kopen voor de kinderen	6,3	18,5	3,9
- twee paar schoenen te kopen voor de kinderen	3,8	7,0	3,1
- minstens 1 keer per dag fruit en groenten te voorzien voor alle kinderen	1,8	7,2	0,7
- 3 maaltijden per dag te voorzien voor alle kinderen	2,2	9,9	0,7
- minstens 1 keer per dag vlees of vis te voorzien voor alle kinderen	3,1	13,1	1,2
- kinderboeken te kopen	3,9	9,8	2,8

Bron: EU-SILC 2009.

Uit deze tabel 3 blijkt dat het zeker voor kinderen belangrijk is om, naast de inkomensgerelateerde factoren, ook aandacht te schenken aan andere aspecten van materiële deprivatie. Kinderen uit gezinnen met een armoederisico worden veel vaker geconfronteerd met het niet kunnen kopen van kleding, schoenen, voedsel dan andere kinderen. Vooral het niet kunnen kopen van nieuwe kleding voor de kinderen en het minstens voorzien van een maaltijd per dag met vlees, vis of een gelijkwaardige maaltijd, tekenen de hoogste percentages op alsook de grootste verschillen tussen de groepen kinderen.

Daarnaast blijkt deprivatie in België (alsook in Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) een typisch stedelijk probleem (de Neubourg e.a. 2012: 14). Verder scoort België slecht voor kinderen uit migrantengezinnen: een vijfde van de kinderen uit migrantengezinnen is gedepriveerd; bijna twee derde van de achtergestelde kinderen groeit op in een migrant gezin.

## 2.2 Toegang tot diensten en kansen

### 2.2.1 Eerste levensjaren

Dat de eerste levensjaren een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van kinderen haalden we al meermaals aan. Onder andere het 'Office de la Naissance et de l'Enfance' (ONE) en Kind en Gezin (K&G), twee overhedsorganisaties in België, vervullen een belangrijke welzijnsondersteunende functie ten aanzien van moeders en hun jongere kinderen (tot drie jaar). Preventie en advies nemen in hun werking een belangrijke plaats in. Hoewel deze diensten gericht zijn op alle kinderen schenken ze bijzondere aandacht aan kansarme gezinnen. Deze gerichtheid vertaalt zich in een goed bereik van deze doelgroep.

Zo vermeldt ONE in haar jaarverslag van 2010 dat ze meer zwangere vrouwen opvolgen die relatief kwetsbaarder zijn (een laag opleidingsniveau en/of een hogere werkloosheid en/of rookgedrag). Een meer gedetailleerde (weliswaar oudere) beschrijving levert het volgende beeld op (ONE, 2007: 95):

- Meer dan drie moeders op tien leven met één beroepsinkomen;
- Ongeveer 15% van de moedersleeft van een vervangingsinkomen of zonder vast inkomen;
- Een op acht moeders heeft moeite met de Franse taal;
- Een op vier moeders zou van de eerste generatie inwijkelingen zijn;
- Een op vier moeders kwam niet verder dan het studieniveau lager secundair onderwijs.

Wat Kind en Gezin betreft, wordt de bijzondere aandacht voor kansarme gezinnen met jonge kinderen explicet in de werking van Kind en Gezin geïntegreerd. Om de realisatie van deze invalshoek te kunnen opvolgen, bijsturen en verder te ontwikkelen, wordt de nodige informatie geregistreerd in een eigen databank Mirage (vroeger IKAROS). Deze gegevens lenen zich er onder andere toe om uitspraken te formuleren over (kans)armoede bij kinderen. Kind en Gezin definieert kansarmoede als een duurzame toestand waarbij mensen beknot worden in hun kansen om voldoende deel te nemen aan maatschappelijk hooggewaardeerde goederen, zoals huisvesting, onderwijs en arbeid (Kind en Gezin, 2012: 107). Uit deze definitie werden zes selectiecriteria afgeleid: het maandinkomen van het gezin, de opleiding van de ouders, de ontwikkeling van kinderen, de arbeidssituatie van de ouders, huisvesting en gezondheid. Indien een gezin zwak scoort

op drie of meer criteria wordt het gezin als kansarm beschouwd. In 2011 tekent het Vlaamse Gewest een kansarmoedeindex voor kinderen van 9,7% op.

Terwijl zowel het ONE als Kind en Gezin kinderen in armoede uitstekend bereiken, kleuren de aanwezigheidspercentages van kinderen in armoede minder rooskleurig in de kinderopvang. Dat dit een gemiste kans is, blijkt onder andere uit de vaststelling van Cleveland en Krashinsky (2003), op basis van een evaluatie van de kosten en baten in de OESO-landen: 'Hoewel kinderopvang en onderwijs voor jonge kinderen voordelig is voor alle kinderen blijkt uit de resultaten dat de kinderen uit de meest kansarme gezinnen er het meest baat bij hebben. Goede kinderopvang kan, althans gedeeltelijk, een kansarme omgeving compenseren.'

Dat voor kinderopvang dergelijke rol is weggelegd, komt ook naar voor in 'In verzekerde bewaring' (Vandenbroeck, 2004) waarin de drie functies van de kinderopvang aan bod komen, namelijk de economische, educatieve en sociale functie.

De economische functie verwijst naar de mogelijkheid die kinderopvang biedt aan ouders om aan het arbeidsproces deel te nemen of een opleiding te volgen. Kinderopvang vormt echter ook een belangrijke randvoorwaarde om lagergeschoolden toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De educatieve functie ziet kinderopvang als een sociale leerplek waarin ze respectvol leren omgaan met de grote diversiteit in etnische achtergrond, religie, gezinssamenstelling, seksuele voorkeur en fysieke en mentale mogelijkheden. De sociale functie ligt in de bijdrage van de kinderopvang tot een rechtvaardige samenleving en dit via maatschappelijke integratie en het tegengaan van uitsluitingsmechanismen. Deze drie functies onderstrepen het belang van werken aan de toegankelijkheid voor kansengroepen via het wegwerken van drempels en het uitbouwen van kinderopvang als een ontmoetingsplaats voor alle ouders. Vooral kinderen in achtergestelde gezinnen hebben er het meeste baat bij (Kamerman e.a., 2003).

Onder andere het groeiende besef van de belangrijke functie van kinderopvang en de vaststelling dat bepaalde groepen (allochtonen, eenoudergezinnen, lagere inkomen) minder aan bod komen in de kinderopvang leidde tot een verandering in het voorrang beleid in de voorzieningen (Vandenbroek & Geens, 2011). Zo boeten de criteria 'wie eerst inschrijft, krijgt eerst plaats' en 'beide ouders werken' aan belang in en dit ten voordele van meer sociale criteria, zoals de voorrang voor eenoudergezinnen, lagere inkomen en de sociale en/of pedagogische wenselijkheid van de opvang. Dit resulteert in een verschuiving van de populatie van de kinderopvang: dubbel zoveel kinderen uit eenoudergezinnen en uit gezinnen met een laag inkomen vinden hun weg naar de kinderopvang. Ook het aandeel van allochtonen neemt toe, zij het minder uitgesproken. Vandenbroek en Geens merken op dat Brussel meer kinderdagverblijven telt die de 20% norm halen dan in de rest van Vlaanderen. Deze norm geeft aan dat bij de opname rekening dient gehouden te worden met sociale criteria. 20% van de plaatsen in de kinderdagverblijven zouden bestemd moeten zijn voor kinderen uit eenoudergezinnen, uit gezinnen met een laag inkomen of met ouders die een opleiding volgen.

Cijfers voor geheel België vinden we in de *Gender and Generation Study Belgium*. Daaruit blijkt dat ruim 45% van de vrouwen met een kind jonger dan twee jaar een beroep doet op betaalde kinderopvang. Bij de oudere leeftijdscategorieën wint het steunen op familie en vrienden, naschoolse opvang en babysitters aan belang.

Vooral interessant is het ongelijk gebruik van de formele kinderopvang. In tabel 4 wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen betaalde kinderopvang (zoals crèches en ont-haalmoeders) en informele kinderopvang (familie en vrienden), gedifferentieerd naar de leeftijd van het jongste kind en het opleidingsniveau van de moeder.

**Tabel 4 – Gebruik betaalde en informele kinderopvang naar leeftijd jongste kind en opleidingsniveau, België, vrouwen 18-49 jaar (N = 774).**

	Gebruik betaalde kinderopvang	Gebruik informele kinderopvang	N
Jongste kind 0-2			
laaggeschoold	20,3	48,8	54
middengeschoold	28,0	70,3	70
hooggeschoold	64,8	80,2	150
Jongste kind 3-5			
laaggeschoold	14,7	38,0	41
middengeschoold	20,8	53,9	68
hooggeschoold	34,8	65,2	101
Jongste kind 6-11			
laaggeschoold	17,0	36,5	53
middengeschoold	18,1	59,1	102
hooggeschoold	26,1	56,2	135

Bron: ADSEI, *Gender and Generation Study Belgium*, golf 1, 2008-2010.

Ongeacht de leeftijd van het kind blijken laaggeschoold vrouwen veel minder een beroep te doen op (betaalde en informele) kinderopvang. De meest uitgesproken verschillen situeren zich bij de jongste kinderen. Terwijl bijvoorbeeld 65% van de hooggeschoolden met een kind jonger dan twee jaar gebruik maken van betaalde kinderopvang, staan hier tegenover nauwelijks 20% van de laagopgeleide vrouwen. Dit lager gebruik wordt niet gecompenseerd door vaker een beroep te doen op informele opvangarrangementen (80% tegenover 49%).

Verder stellen Neels en Theunynck (2012) ook sterke verschillen vast naar gewesten. In het Vlaamse Gewest is het gebruik van formele of betaalde kinderopvang het hoogst, gevolgd door het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). De percentages voor informele kinderopvang zijn in Vlaanderen en Wallonië erg vergelijkbaar terwijl ook hier Brussel sterk achterop hinkt.

Voor het Vlaamse Gewest kunnen we nog een onderscheid maken tussen de participatie van allochtone en autochtone kinderen (Kind en Gezin, 2012). Bij allochtone kinderen en bij kinderen die leven in een kansarm gezin ligt het gebruik van kinderopvang veel lager dan in de totale groep van kinderen. Slechts 32,6% van de allochtone en 21% van de kinde-

ren uit een kansarm gezin maken regelmatig gebruik van opvang. Ook voor kinderen die bij een alleenstaande ouder wonen, wordt merkelijk minder gebruik gemaakt van kinderopvang (namelijk 54,6% tegenover 63,8% kinderen wonend in een tweeeoudergezin). We dienen hierbij wel aan te stippen dat de cijfers dateren van 2009, met andere woorden van voor de aanpassing van het voorrangsbeleid in erkende gesubsidieerde voorzieningen.

### 2.2.2 Huisvesting

Volgens de WHO Europa (2010) vormt een degelijke woning met goede basisvoorzieningen, gelegen in een veilige omgeving een essentiële voorwaarde voor de optimale ontwikkeling van kinderen. Niet alle gezinnen beschikken evenwel over dezelfde mogelijkheid om hun woonplaats te kiezen. Kinderen die in armoede leven, ervaren dan ook vaak een gebrek aan degelijke huisvesting die bovendien een behoorlijk aandeel van het gezinsbudget opeist.

Volgens cijfers van 2010 van het Brussels Observatorium van de Huurprijzen blijkt dat gezinnen (met of zonder kinderen) ongeveer 30% van hun budget aan huur besteden. Voor alleenstaanden met kinderen loopt dit zelfs op tot gemiddeld 40% van hun inkomen. In de private huursector moeten leefloontrekkers, zowel alleenstaanden als gezinnen, een groot deel (*namelijk de helft tot een derde*) van hun leefloon spenderen aan de huur. Wat Vlaanderen betreft, blijken eenoudergezinnen het kwetsbaarst inzake de betaalbaarheid (Heylen & Winters, 2009: 33). Op de private huurmarkt kent deze groep eenoudergezinnen relatief het meest problemen; ook in de eigendomssector staan ze op de eerste plaats wat de betaalbaarheidsproblemen betreft. In de sociale huisvesting vallen gezinnen met kinderen in een ongunstige positie op. Over het algemeen kennen jongere gezinnen, in vergelijking met oudere leeftijdscategorieën, relatief meer problemen onder de sociale huurders.

Wanneer we er enkele kwaliteitsindicatoren bij nemen dan blijkt dat verwarming en toegang tot basisgoederen niet voor alle kinderen verzekerd te zijn.

Overpopulatie in de woning is een relatief klein probleem in België; ook wat betreft de ervaren hinder in de leefomgeving uiten de Belgen zich positief.

**Tabel 5 –** Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar armoederisico, % populatie, België, 2003-2010.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Overbevolking <sup>7</sup>								
Totalle populatie	-18 j	13,0	6,5	6,3	5,8	5,8	6,7	6,8
	18	8,2	4,6	3,9	3,4	3,8	4,0	3,7
	tot 64 j							4,1
Populatie onder de armoedegrrens	-18 j	28,6	20,1	22,4	21,8	15,9	16,8	20,7
	18-64 j	18,7	13,3	15,4	12,0	12,4	13,6	14,1
								14,8

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ernstige woningontbering<sup>a</sup></b>									
Totale populatie	-6 j	4,7	2,0	4,0	2,5	2,2	2,3	3,7	3,6
	-18 j	4,0	1,7	2,7	1,9	1,9	2,1	2,7	3,5
	18-64 j	2,3	1,3	1,7	1,1	1,2	1,0	1,2	1,7
	+64 j	0,8	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Populatie onder de armoedegrens	-6 j	11,5	3,0	13,6	13,4	8,9	10,2	11,4	12,1
	-18 j	11,1	4,3	11,0	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8
	18-64 j	11,1	4,3	11,0	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8
	+64 j	1,7	0,2	0,3	0,6	0,2	0,9	0,7	0,9

Bron: Eurostat, EU-SILC 2010.

Vooral personen die onder de armoedegrens leven, kampen duidelijk meer met problemen van overbevolking en kwaliteit dan in vergelijking met de totale bevolking (tabel 5). Opvallend is echter dat kinderen en jongeren steeds hogere percentages optekenen, ongeacht hun armoederisico.

Inzake woningontbering groeien de jongste kinderen (tot 6 jaar) relatief het meest op in depriverende woonomstandigheden; dit geldt voor 12,1% van de kinderen jonger dan zes die in 2010 in armoede opgroeien.

Ondanks de positieve evolutie wat overbevolking betreft, wonen personen die leven onder de armoedegrens relatief het meest in overbevolkte woningen en is dit nog meer uitgesproken voor de minder dan 18-jarigen (20,5% tegenover 14,8% bij de categorie van 18 tot 64 jaar).

Dit element van overbevolking kan evenwel ook verbonden worden met een gebrek aan ruimte, waardoor kinderen privacy moeten missen en/of niet beschikken over een ruimte om hun huiswerk te maken. Dat vooral kinderen die opgroeien in armoede hiermee geconfronteerd worden, komt naar voor in de gegevens van de EU-SILC van 2009 (tabel 6).

Tabel 6 – Beschikbaarheid van ruimte voor kinderen, België.

Percentage kinderen uit gezinnen waar het om financiële redenen niet mogelijk is om	Totaal kinderen	Kinderen uit gezinnen met een risico op monetaire armoede	Kinderen uit gezinnen zonder risico op monetaire armoede
Een geschikte ruimte te voorzien om te studeren of om huiswerk te maken	7,9%	20,5%	5,4%
Buitenruimte te voorzien in de buurt van de woning om veilig te kunnen spelen	11,0%	34,3%	6,4%

Bron: EU-SILC 2009.

Een vijfde van de kinderen uit gezinnen met een armoederisico beschikt niet over de ruimte om te studeren, tegen 5,4% van kinderen die niet geconfronteerd worden met een armoederisico. De ruimte om buiten te spelen moet zelfs 34,3% van de kinderen in een gezin met een armoederisico missen.

Daarnaast is het ook belangrijk om de bredere leefomgeving in rekening te brengen. Kinderen groeien immers niet enkel op in hun gezin maar in verschillende settingen, zoals de buurt. Onder andere Shonkoff en Phillips (2000) tonen het belang aan van het opnemen van de buurt bij de studie van de ontwikkeling van de hersenen. Al in 1979 toonde Bronfenbrenner, in zijn ecologie van het opgroeide kind, aan dat de ontwikkeling van het kind het resultaat is van factoren op het niveau van het individu, de familie en de ruimere omgeving. De invloed van de omgeving kan zowel belemmerend als stimulerend werken (Hill & Michelson, 1981: 197). Studies die de ontwikkeling tijdens de eerste levensjaren relateren met de buurt komen echter nauwelijks voor, met uitzondering van enkele studies in Angelsaksische welvaartsregimes die buurteffecten vinden voor het geboortegewicht, zoals bij Morenoff (2003).

Hoewel het belang van een degelijke huisvesting van gezinnen al geruime tijd onderstreept wordt, bleven de woonbehoeften van kinderen (zoals nood aan ruimte om te spelen en een veilige omgeving) veelal op de achtergrond. Omdat de visie van kinderen echter behoorlijk kan verschillen van die van hun ouders blijven hun specifieke woonbehoeften veelal buiten beeld. Zo geeft onderzoek naar de perceptie van kinderen over hun buurt aan, dat kinderen hun buurt vooral zien als een speelomgeving (Pannecoucke, 2010). Een voldoende aanbod aan voorzieningen zoals parken en speelpleinen moet dan ook worden gewaarborgd. Om een zicht hierop te krijgen, is het belangrijk dat kinderen gehoord worden en actief kunnen deelnemen aan het leven en de ontwikkeling van hun nabije leefomgeving.

#### 2.2.3 Gezondheid

Het valt op hoe weinig onderzoek omtrent kinderen in armoede en gezondheid in België beschikbaar is. We gebruiken de beschikbare data, ondanks de beperktheid ervan, om een beeld te schetsen van de problematiek.

De studie Jong!, gebaseerd op een Vlaamse cohorte geboren in 2008-2009, wijst aan dat een belangrijk deel van de pasgeborenen tijdens en kort na de zwangerschap blootgesteld worden aan tabaksrook, wat een negatief effect heeft op de ~~prenatale~~ gezondheid en dat dit socio-economisch bepaald is. Zo resulteert roken tijdens de zwangerschap in een significant lager geboortegewicht door een significante verkorting van de zwangerschapsduur (Hoppenbrouwers e.a., 2011).

Verder stelden Meurs en Güll (2004) vast dat al op de leeftijd van één jaar baby's uit kansarme gezinnen een maand achterstand in hun cognitieve ontwikkeling oplopen ten opzichte van hun leeftijdsgenootjes. Als we kijken naar baby's van ouders van een andere etnische herkomst dan is die achterstand zelfs gemiddeld twee maanden. Cijfers van Kind en Gezin geven aan dat in 1/3 van de gezinnen (met een geboorte in 2006) die als kansarm gedefinieerd worden, er sprake is van zwaktes in de ontwikkeling van kinderen (Buysse, 2006).

In het *Bilan Innocenti*, gerealiseerd door UNICEF in 2007 staat België, wat betreft de dimensie 'gedragingen en risico's' geklasseerd op de 19de plaats. Deze dimensie verwijst onder meer naar het rookgedrag van jongeren en naar de frequentie van tienerzwangerschappen. Wat gezondheid en veiligheid en de dimensie subjectief welzijn betreft, staat België op de 16de plaats en laat slechts 5 landen achter zich. Zo scoort België ontzettend slecht wat betreft dodelijke ongevallen ~~op 100.000~~ voor de leeftijd van 0 tot 19 jaar. Bijna 8% van de 15-jarige scholieren herkennen zich in de uitdrukking 'ik voel me gemarginaliseerd en uitgesloten'. Met 15,6% komt België op de allerlaatste plaats voor het item 'ik voel me beschaamd en niet op mijn plaats'.

De internationale studie *Health Behaviour in School Aged Children* (HBSC) beoogt inzicht te verwerven in gezondheidsgerelateerde attitudes en gedragingen van jongeren en de omgeving waarin zij zich ontwikkelen. Leefstijl (voeding, roken, gezondheid), psychisch welbevinden en de omgeving van jongeren vormen de onderzoeksthema's. In tegenstelling tot de eerder vermelde studie van Unicef geeft deze studie wel een indicatie van de socio-economische situatie (SES), die wordt berekend op basis van het beroep van de ouders, een *Family Affluence Scale* (FSA) en een vraag over hoe rijk ze hun familie vinden (Curie e.a., 2012). Veralgemenend kunnen we stellen dat de HBSC aangeeft dat tussen jongeren gezondheidsverschillen bestaan die verbonden zijn met hun sociale afkomst en dit voor verschillende dimensies. We beperken ons hier tot de verschillen naar SES en dimensies die tot nu toe nog niet aan bod kwamen.

De meerderheid van de Belgische jongeren vinden dat ze een goede algemene gezondheid hebben. Jongeren uit het beroepsonderwijs en technisch secundaire onderwijs schatten hun gezondheid echter minder goed in dan jongeren uit het algemeen onderwijs en geven aan meer last te hebben van hoofdpijn en rugpijn. Deze negatieve relatie stellen we ook vast wanneer we rekening houden met de socio-economische situatie van de jongeren. Gelijkaardige associaties stellen we vast bij overgewicht en bij gezondheidsgedrag; jongeren uit de lagere sociale klassen scoren hier altijd slechter. Ondanks de dalende trend van het roken bij jongeren tussen 2002 en 2010 blijven de ongelijkheden in opleiding bestaan: meer jongeren uit het beroepsonderwijs roken, ze roken ook meer sigaretten dan jongeren uit het technisch en algemeen onderwijs en beginnen te roken op jongere leeftijd. Hierbij is de directe omgeving een belangrijke voorspeller voor het rookgedrag van de jongeren.

Een aspect van gezondheid is de mentale dimensie die sterk beïnvloed wordt door ervaringen en relaties met ouders en leeftijdsgenoten en door de schoolomgeving (Levin & Currie, 2010; Schneider, 2000). Het belang van mentale gezondheid wordt erkend en vormt een belangrijk aandachtspunt in de gezondheidspromotie. De HBSC toont aan dat dit terecht is, onder meer door de significantie verschillen tussen jongeren naargelang van hun socio-economische situatie: hoe hoger de SES, hoe positiever de inschatting van de mentale gezondheid.

In de HBSC wordt ook 'gehechtheid' als een element van de gezondheid behandeld, gemeten aan de hand van indicatoren die peilen naar de communicatie met de ouders.

In de context van armoede is dit een niet te verwaarlozen element (Geenen, 2010). Internationaal onderzoek toont aan dat gehechtheid leidt tot een positiever zelfbeeld, een betere inschatting van de gezondheid, een hogere levenstevredenheid, minder fysische en psychische klachten en minder agressief gedrag (Fenton e.a. 2010; Pedersen e.a. 2004). Kortom, gehechtheid kan verbonden worden met verschillende gezondheidsdragingen en met waarden die hen beschermen in stressvolle situaties. Wanneer we kijken naar de Belgische jongeren blijkt dat het communiceren met de moeder afzwakt vanaf de leeftijd van 13 jaar. In Wallonië zijn er significante verschillen tussen jongeren naargelang van hun socio-economische situatie: hoe lager de SES, hoe moeilijker de communicatie verloopt met de moeder. Communiceren met de vader vinden vooral meisjes minder gemakkelijk en dit is nog meer uitgesproken wanneer we kijken naar de SES van het gezin.

#### 2.2.4 Onderwijs

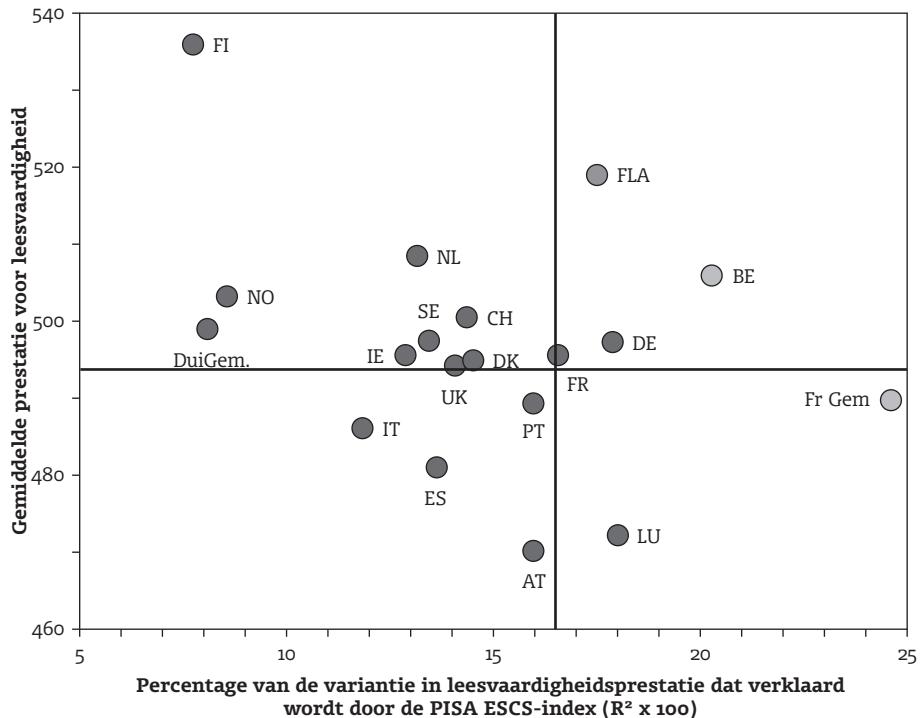
De verwachtingen ten aanzien van het onderwijs zijn hoog. Velen zien een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs in het doorbreken van de vicieuze armoedecirkel.

België heeft een goed onderwijsysteem, maar dit is helaas ook goed in het produceren en bestendigen van etnische en socio-economische ongelijkheden. Niet elke leerling kan optimaal genieten van ons internationaal hoog aangeschreven onderwijs. Kinderen uit kansarme gezinnen, allochtone leerlingen, kinderen met een moeilijke thuissituatie of uit eenoudergezinnen scoren als groep beduidend lager in onderwijsindicatoren. Zo participeren ze minder aan het kleuteronderwijs en kennen ze meer ongekwalificeerde uitstroom, spijbelgedrag en zittenblijven. Ook beginnen ze minder frequent met hoger onderwijs.

Dat dergelijke verschillen niet gelijk verdeeld zijn over de regio's blijkt uit de PISA-studie van 2006 (OECD, 2006). **Eén** op twee studenten moet één studiejaar overdoen in Brussel en Wallonië en in Vlaanderen is dat **één** op vier. Het aantal jongeren (20-24 jaar) dat de schoolpoort dichttrekt zonder diploma bedraagt 28% in Brussel, 17% in Wallonië en 10% in Vlaanderen. De recentste PISA-studie wijst ook op deze regionale verschillen (OECD 2011/2). Terwijl Vlaamse leerlingen tot de West-Europese top behoren, scoren leerlingen uit de Franstalige **gemeenschap** op alle onderdelen van de PISA-bevraging significant lager. Daarenboven komt in de PISA-studie ook naar voor dat de verschillen tussen de sterke en zwakke leerlingen boven het OESO-gemiddelde ligt (De Meyer & Warlop, 2010). Zoals in de vorige golven van PISA (OECD, 2011) stelt men een vrij sterke relatie vast tussen de prestaties op testen en de sociale afkomst van de leerlingen (gemeten aan de hand van het beroep en onderwijsniveau van de ouders), de educatieve en culturele hulpbronnen en het aantal boeken waarover de leerlingen kunnen beschikken (zie figuur 4). De positie van een land/regio dienen we in figuur 4 als volgt te interpreteren: hoe hoger in de figuur, hoe hoger de gemiddelde prestatie; hoe meer naar rechts, hoe meer sociale ongelijkheid. De plaats van België geeft duidelijk aan dat een degelijke score op vaardigheden niet automatisch gelijkstaat met een lage score op sociale ongelijkheid.

## Armoede in België

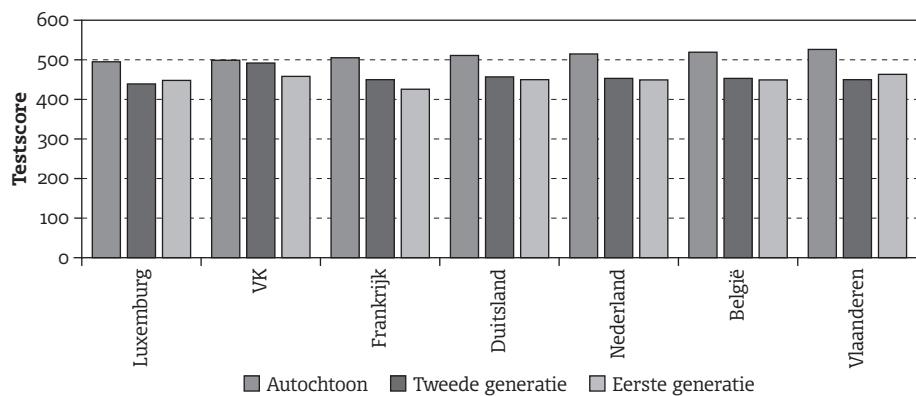
**Figuur 4 – Leesvaardigheid en kloof naar socio-economische achtergrond, 18 Europese landen/regio's, 2009.**



Bron: Boeren & Nicaise, 2012, p. 51.

De volgende figuur geeft de leesvaardigheid naar migrantenstatus weer.

**Figuur 5 – Leesvaardigheid naar migratiestatus, 6 Europese landen, 2009.**



Bron: Boeren & Nicaise, 2012, p. 52.

Figuur 5 illustreert de gemiddelde prestatie van autochtone leerlingen en de kloof tussen eerste- en tweedegeneratiemigrantenleerlingen. België behoort tot de koplopers wat het verschil tussen autochtone en tweedegeneratiemigranten betreft (Boeren & Nicaise, 2012; Heus & Dronkers, 2010). Het verschil bedraagt meer dan 60 punten, het equivalent van meer dan anderhalf jaar scholing.

Verder wijst de OECD (2012a) er ook nog op dat als kinderen nog voor de lagere school onderwijs krijgen, de kans gevoelig stijgt dat ze het goed zullen doen op de schoolbanken. Uit de testen van 15-jarigen blijkt dat jongeren die kleuteronderwijs genoten hebben, beter presteren dan hun leeftijdsgenoten die pas op latere leeftijd gestart zijn. Hoewel de participatiegraad in België een van de hoogste is in internationaal vergelijkend perspectief (UNICEF, 2008), werpt dit niet voor iedereen vruchten af gezien de sterkere ongelijkheid in vergelijking met andere Europese landen. Dat kleuters van laaggeschoold moeders (hoogstens lager secundair voltooid), van inactieve vaders, maar ook kleuters met een vreemde nationaliteit (andere dan West-Europees of Amerikaans) en anderstalige kleuters (Turkse, Maghrebijnse of Arabische taal) minder participeren, zal hier niet vreemd aan zijn. Ze beginnen veelal later met het kleuteronderwijs en hebben een hogere kans op vertraging aan het eind van het kleuteronderwijs. Zo is de kans op vertraging al in het eerste leerjaar tienvoudig groter bij kinderen van laaggeschoold moeders dan bij kinderen van hooggeschoolden (Groenez e.a., 2010: 38). Naarmate de schoolcarrière vordert, neemt deze sociale ongelijkheid toe. Het percentage van leerlingen met schoolse vertraging stijgt veel sneller bij kinderen van laaggeschoold moeders, kinderen uit eenoudergezinnen, met een niet-westerse nationaliteit en bij anders-talige kinderen (Groenez e.a., 2010: 39). Bij deze laatste twee groepen gaat het om een verdubbeling, respectievelijk verdrievoudiging, van de kans op achterstand.

## 2.2.5 Bescherming

Een in 2006 opgestart onderzoek door de UGent en de UCL spoort de relatie tussen leven in armoede en plaatsing op (Bouverne-De Bie e.a., 2011). In concreto wordt plaatsing gedefinieerd als alle mogelijke interventies door de bijzondere **jeugdzorg geregistreerd** in databanken van de drie gemeenschappen. De resultaten gaven aan dat vooral jongens, oudere kinderen en jongeren, kinderen en jongeren die opgroeien in atypische gezinssituaties (met betrekking tot het huishouden, gezinstype, geslacht gezinshoofd), kinderen en jongeren uit gezinnen waar geen van de gezinsleden werk heeft of waar de gezinsleden een beroep doen op een werkloosheidsuitkering of een invaliditeitsuitkeuring, of uit eenoudergezinnen, significant een hogere kans hebben op maatregelen binnen de bijzondere jeugdzorg. Bovendien bleek dat kinderen en jongeren die opgroeien in een achtergestelde stedelijke buurt ook meer geconfronteerd werden met dergelijke maatregelen. De onderzoekers formuleren echter geen uitspraken over een mogelijke causaliteit en ordelen dat het moeilijk is om een waardeoordeel te vellen over deze bevindingen. Vertellen deze bevindingen iets over de grotere kwetsbaarheid van deze

kinderen en jongeren of over ‘interventionisme’ vanuit de bijzondere jeugdzorg of over het engagement van de bijzondere jeugdzorg om in een aantal situaties een gepaste ondersteuning te bieden?

We kunnen echter wel stellen dat bovenstaande een indicatie is van de kwalen waaraan de sector zou lijden (Nicaise & De Wilde, 1995): een te autoritaire aanpak, een verkeerde hulp door onder andere het armoedeprobleem te herdefiniëren in problematische opvoedingssituaties en een gebrekkige gezinsgerichte werking.

### 2.3 Participatie van kinderen

Armoede betreft niet enkel een ongelijke verdeling van maatschappelijke bronnen zoals onderwijs, cultuur, sport en jeugdwerk (Roose e.a., 2010: 63), maar evenzeer het niet kunnen deelnemen aan het maatschappelijke debat (Kinderrechtencoalitie s.d.: 7). Dit is nog meer uitgesproken wanneer het kinderen betreft. Nochtans zou een beter inzicht in de ervaringen van kinderen zelf bijdragen tot het herkennen van de behoeften bij kinderen die opgroeien in armoede en hoe aan die behoefte voldaan kan worden. Daarnaast kunnen kinderen en jongeren, wanneer ze actief betrokken worden bij de ontwikkeling van het beleid, aanvullingen formuleren ten aanzien van de overheid, de onderzoeks- en hulpverleningswereld (Kinderrechtencoalitie, s.d.).

Participatie betekent ook de actieve deelname van kinderen en jongeren aan culturele, artistieke en recreatieve activiteiten. Zo stelt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1990) dat elk kind recht heeft op mogelijkheden om ‘te spelen en op recreatie en om deel te nemen aan kunst en cultuur. De overheid zorgt ervoor dat ieder kind gelijke kansen heeft om dit recht te realiseren en bevordert recreatieve, artistieke en culturele voorzieningen voor kinderen.’ (art. 31).

Nochtans wordt dit recht niet altijd in de realiteit vertaald, althans niet voor alle kinderen (Wyckmans & Dierckx, 2009). Het inkomen en opleidingsniveau van de ouders bepaalt immers de participatie van gezinsleden aan allerlei activiteiten (zoals sport, cultuur) en daardoor participeren gezinnen in armoede minder dan gemiddeld. Daarbovenop is het vrijetijdsaanbod, net zoals het onderwijs, grotendeels afgestemd op de leefwijze en -stijl van de brede middenklasse en dat bemoeilijkt de toegankelijkheid voor personen die in armoede leven. Nochtans draagt participatie bij tot een optimale sociale en persoonlijke ontwikkeling, resulteert het in een positief effect op welzijn, gezondheid (mentaal en fysisch), sociaal en cultureel kapitaal (Clé, 2005).

De gegevens verzameld via een speciale module opgenomen in de EU-SILC 2009 bieden inzicht in de (non-)participatie van kinderen in Europa. Zo blijkt dat 12,5% van de kinderen opgroeien in een huishouden dat zich een vrijetijdsactiviteit zoals zwemmen, muziek beoefenen of lid zijn van een jeugdbeweging niet kunnen veroorloven (de Neubourg e.a., 2012). Tussen de landen bestaan grote verschillen; de cijfers dalen van

65% in Roemenië, 48% in Bulgarije, 27% in Portugal naar 7% in Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Slovakije, Spanje, Verenigd Koninkrijk, België en 1% in Finland en Zweden. De mogelijkheid om deel te nemen aan schoolactiviteiten is voor 39% niet haalbaar en het uitnodigen van vriendjes behoort niet tot de mogelijkheden van 34% van de kinderen. Wanneer we de verschillende indicatoren samenbrengen, dan blijkt dat 36% van de Europese kinderen ten minste één item moet missen. Voor België hebben we volgende cijfers (tabel 7).

**Tabel 7 – Deelname aan sociale, vrijetijds-, culturele, sport- en maatschappelijke activiteiten.**

Percentage kinderen uit gezinnen waar het om financiële redenen niet mogelijk is om:	Totaal kinderen	Kinderen uit gezinnen met een risico op monetaire armoede	Kinderen uit gezinnen zonder risico op monetaire armoede
buitenspeelgoed te kopen voor de kinderen (fiets, rolschaatsen, ...)	3,7%	13,3%	1,8%
spelletjes voor binnen te kopen voorzien in vrijetijdsactiviteiten	2,1% 7,6%	9,3% 27,2%	0,7% 3,8%
speciale gelegenheden te vieren van tijd tot tijd vriendjes uit te nodigen om te komen spelen of eten deel te nemen aan schoolreizen en schoolactiviteiten die geld kosten	3,2% 3,0% 3,1%	11,0% 13,4% 8,3%	1,7% 1,0% 2,1%

Bron: EU-SILC 2009.

Opvallend zijn de grote verschillen tussen kinderen uit gezinnen met en zonder armoederisico. Meer dan een vierde van de gezinnen is niet in staat om in regelmatige vrijetijdsactiviteiten te voorzien en 13% van de kinderen kan geen vriendjes uitnodigen en beschikt niet over speelgoed om buiten te spelen. Verder geeft de Neubourg e.a. (2012) aan dat, net zoals bij financiële depravatie, er een duidelijke associatie bestaat tussen het missen van een aantal items en het onderwijsniveau van het gezin, de arbeidsintensiteit, het aantal kinderen, het gezinstype en dat kinderen opgroeid in een migrantengezin niet over verschillende items beschikken (de Neubourg e.a., 2012: 19).

### 3. Kinderarmoede bestrijden

Zoals in de inleiding aangestipt, krijgt kinderarmoede en de strijd ertegen sinds enkele jaren meer en meer aandacht in verschillende beleidsplannen van Europa en van talrijke lidstaten. Zo werd het thema opgenomen in verschillende EU Council Summits vanaf 2006 en zette het Belgische voorzitterschap de strijd tegen kinderarmoede hoog op de politieke agenda in 2010, het Europese jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Bovendien onderneemt Europa, in het kader van de Europa 2020-strategie

die de komende jaren werk zal maken van een slimme, duurzame en inclusieve groei, ook **actie** tegen kinderarmoede. Het Europees Platform stippelde verschillende acties uit zodoende de EU-richtlijn van een reductie van het aantal armen met ten minste 20 miljoen personen te bereiken. Hierbij vormt het uitroeien van kinderarmoede één van de belangrijkste uitdagingen. Een aanbeveling van de Europese Commissie ter bestrijding van kinderarmoede en het promoten van welzijn bij kinderen zou het levenslicht zien in 2012.

Ook België plaatst kinderarmoede meer en meer op de voorgrond in de armoedebestrijding. Zo werd het bestrijden van kinderarmoede een van de doelstellingen in het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2006-2008, onder meer via het terugdringen van het aantal kinderen in armoede tot 12% tegen 2010 (POD Maatschappelijke Integratie, 2008). Ook in het Nationaal Hervormingsprogramma van 2012 is kinderarmoede opgenomen als een van de kerndoelstellingen. Om te voorkomen dat kinderen al op jonge leeftijd het risico lopen op sociale uitsluiting en om de vicieuze cirkel van generatiearmoede aan te pakken, focust België op kinderen jonger dan drie jaar. Hiertoe zal de federale overheid, in overleg met de gemeenschappen, een realistisch plan opstellen om de kinderarmoede terug te dringen. In de Grondwet wordt het recht op kinderbijslag vastgelegd en voor de zelfstandigen wordt de kinderbijslag tot het niveau van de loontrekkenden verhoogd.

Deze doelstellingen worden ook opgesomd in het Federaal Plan Armoedebestrijding (De Block, 2012). Binnen dit plan wordt voor de opvolging van de strategische doelstelling 'terugdringen van armoede bij kinderen' gekozen voor de **AROPE** (*at risk of poverty and social exclusion*) indicator, een indicator die het multidimensionale karakter van armoede onderstreept. Steunend op deze indicator ontwikkelt de federale regering een monitoringskader om de transparantie van de strijd tegen kinderarmoede te verhogen en de uitvoering van het kinderarmedebestrijdingsplan op te volgen. Verder stimuleert de federale regering het afsluiten van verticale en horizontale partnerschappen tussen de verschillende bestuursniveaus en beleidsdomeinen. De OCMW's zouden daarbij een belangrijke speler kunnen zijn. OCMW's kunnen een preventieve en proactieve rol spelen om verborgen armoede op te sporen en een centrale rol op zich nemen om kinderarmoede te detecteren en te bestrijden. Het Federaal Plan Armoedebestrijding onderstreept tevens het belang van participatie van kinderen in sociale, maatschappelijke vrijetijds- en sportactiviteiten en het recht om gehoord te worden.

Onder andere de federale middelen waarop OCMW's een aanspraak kunnen maken om de sociale participatie van minderjarigen te bevorderen, passen binnen dit kader (zie ook hoofdstuk van Vermeersch e.a., deel 3). OCMW's kunnen, individueel of collectief, deelname aan sociale programma's bevorderen, onderwijs-, psychologische en paramedische ondersteuning bieden of steun verlenen bij de aankoop van pedagogisch materiaal. In het startjaar 2010 werd een beroep gedaan op 58% van de totale voorziene subsidie. Vooral OCMW's in Vlaanderen blijken meer de weg te vinden naar deze

maatregel (Vermeersch e.a. 2012). In 2011 werd al 76% van het budget aangesproken. In hun onderzoek stelden Vermeersch e.a. (2012: 143-145) vast dat vooral de OCMW's die al rond kinderarmoede werkten, een beroep doen op deze federale middelen. Met de subsidie worden hoofdzakelijk initiatieven met betrekking tot onderwijsondersteuning (schoolfacturen, boeken, maaltijden, busabonnementen en schoolreizen), tot paramedische ondersteuning (orthodontie, opticien) en de organisatie van recreatieve en ontspanningsactiviteiten gerealiseerd. Ondanks deze maatregel is het ook zo dat kinderen van wie de ouders geen 'Recht op **maatschappelijke integratie**' hebben, maar toch in armoede opgroeien, in de kou blijven staan.

Ook in de gemeenschappen staat kinderarmoede op de beleidsagenda, zij het met verschillende klemtonen. Indien goed gecoördineerd kunnen deze maatregelen op de verschillende politieke niveaus elkaar versterken en ondersteunen.

De Vlaamse overheid proclameerde in haar Pact 2020 de ambitie om tegen 2020 kinderarmoede te halveren. In haar actieprogramma ter bestrijding van kinderarmoede focust Vlaanderen op kinderen jonger dan drie jaar (Lieten, 2011; 2012). De nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs en de maximumfactuur in het basisonderwijs worden geëvalueerd en de oververtegenwoordiging van kansarme kinderen en jongeren in het buitengewoon onderwijs wordt aangepakt. Bij de hertekening van de preventieve gezinsondersteuning wordt bijzondere aandacht besteed aan gezinnen in armoede. Om opvang en begeleiding aan kinderen in problematische leefsituaties te bieden, wordt het ambulante en mobiele aanbod binnen de jeugdhulpverlening versterkt. Vlaanderen onderschrijft tevens het belang van het lokale in de aanpak van kinderarmoede. Ze stimuleert de lokale overheden om lokale kinderarmoepledplannen op te stellen en om het jeugdwerk toegankelijker te maken voor kinderen en jongeren die opgroeien in armoede.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontwikkelt maatregelen gericht op het onderwijs en de kinderopvang. Het BHG zal het huistaakbeleid, de studievaardigheden, de ondersteuning van ouders en de ouderbetrokkenheid bevorderen. Binnen de buurtgerichte kinder- en buitenschoolse opvang komt de sociale functie centraler te staan. Speciale 'Ruimtes voor Kinderen' worden opgericht voor de opvang van kinderen van drie maanden tot drie jaar die opgroeien in een sociaaleconomische achterstellingssituatie.

Het Actieplan 'Kinderrechten' 2011-2014 van Wallonië en de **Federatie Wallonië-Brussel** richt zich op informatieverstrekking, opleiding en onderwijs inzake kinderrechten en de strijd tegen sociale ongelijkheid en discriminatie (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2011). Dit actieplan ambeert het bestrijden van de ongelijkheid in ongezondheid, het tegengaan van mishandeling en het bieden van een toereikende levensstandaard aan alle kinderen, met bijzondere aandacht voor huisvesting, ouderschapsondersteuning en het verzekeren van opvang, opvoeding en kwaliteitsvol onderwijs voor elk kind. Als prioriteiten voor het Franstalige onderwijs staan in *Le Contract pour l'école* maat-

regelen, gericht op het wegwerken van financiële drempels en op het corrigeren van sociale segregatie in het onderwijs (Communauté Française, 2010). Er worden tevens inspanningen geleverd om de participatie aan het kleuteronderwijs te bevorderen en het vroegtijdig schoolverlaten te bestrijden.

#### 4. Besluit

Hoewel kinderarmoede nu hoger op de politieke agenda staat, blijkt het thema nog altijd ingebed in een bredere context waarbij heel wat maatregelen gericht zijn op ouders. Dit is niet helemaal ontrecht. Voor de verschillende indicatoren (toegang tot toereikende middelen, toegang tot diensten en kansen, participatie) kwamen telkens dezelfde risicofactoren naar boven, zoals het opgroeien in een gezin met een lage werkintensiteit, in migranten- en eenoudergezinnen en in gezinnen met lage scholingsgraad. Deze risicofactoren tonen echter ook aan dat armoede niet enkel het resultaat is van dynamieken op de arbeidsmarkt. Het verwezenlijken van een degelijke levensstandaard voor kinderen kan dan ook niet enkel bereikt worden door werk, maar vereist een strategie op verschillende domeinen en op verschillende niveaus. Omdat kinderen reeds op jonge leeftijd geconfronteerd worden met de gevolgen van opgroeien in armoede, dient deze strategie uitgebouwd te worden voor alle leeftijdscategorieën, beginnend bij de allerkleinsten.

Daarnaast blijkt dat het stelsel van sociale zekerheid, gecombineerd met de algemene gezinsregelingen en kinderbijslagen, de meeste gezinnen en kinderen beschermt tegen extreme armoede. Er zijn echter ook duidelijke tekortkomingen. Gezinnen waarin niemand betaald werk heeft, worden niet voldoende beschermd. Dit komt gedeeltelijk door het lage gegarandeerd minimuminkomen (Morissens e.a., 2007). Van Lancker e.a. (2012) wijzen op het minder beschermende effect van de kinderbijslag voor niet-werkende alleenstaande moeders. Het is dan ook belangrijk om niet enkel de uitgaven in ogen schouw te nemen, maar ook de manier waarop de uitgaven verdeeld worden.

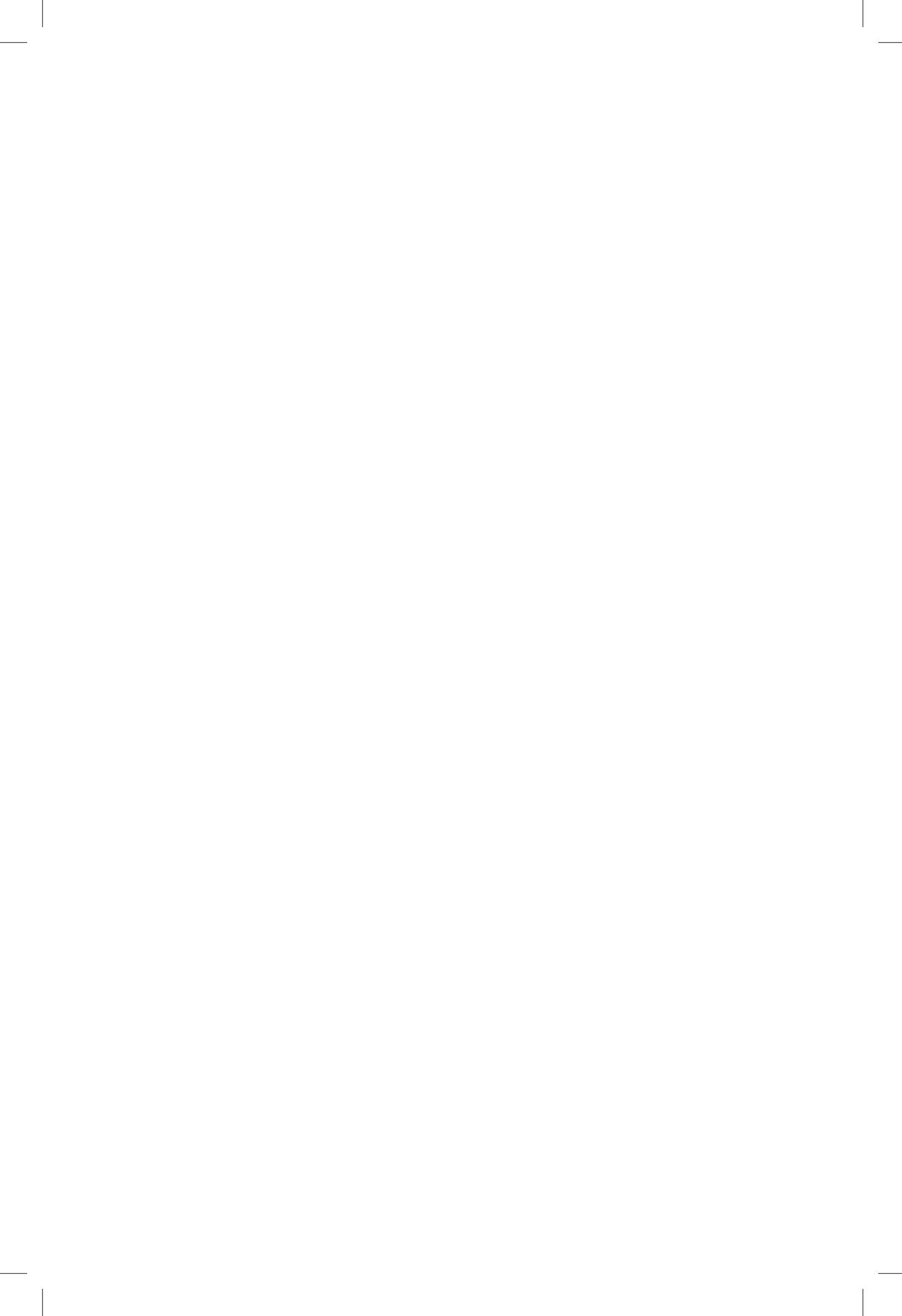
De strijd tegen kinderarmoede mag echter niet verengd worden tot toegang tot toereikende middelen. Onder andere de (her)nieuw(d)e aandacht voor participatie biedt een kader om kinderarmoede aan te pakken vanuit een ruimer perspectief. Participatie verwijst onder meer naar het gebruik van allerlei diensten op verschillende domeinen (onderwijs, gezondheid, kinderopvang, sociale activiteiten, cultuur). Het sleutelen aan de beschikbaarheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en bruikbaarheid van diensten (Roose & De Bie, 2003) bevordert de participatie van alle groepen, en in het bijzonder van kinderen en gezinnen in armoede, waardoor ze hun capaciteiten optimaal kunnen ontwikkelen. Terzelfdertijd omhelst participatie nog een andere dimensie, zij het dat deze dimensie veelal op de achtergrond blijft, zeker wat kinderen in armoede betreft. Participatie houdt ook een actieve deelname in van kinderen aan de formulering,

uitvoering en monitoring van de armoedebestrijdingsstrategieën. Inspiratie om hun perspectief in te brengen in het beleid kan opgebouwd worden via belevingsonderzoek naar de leefsituatie van kinderen en jongeren.

Hoewel kinderarmoede specifieke invalshoeken vereist, kan het niet losgezien worden van de armoede van hun ouders, van volwassenen. Om het probleem van kinderarmoede in de kern te vatten en aan te pakken, is verder kijken dan enkel het kind en het gezin noodzakelijk. Ook de gemeenschap waarin kinderen wonen en de omgeving van de ouders beïnvloeden de situatie van kinderen. Tot slot situeren de belangrijkste verklaringen voor het voortbestaan van kinderarmoede zich, net zoals voor armoede bij volwassenen, vooral op het structurele maatschappelijke niveau. Een debat over kinderarmoede dient dan ook te vertrekken van de stelling dat elke vorm van armoede een structurele, maatschappelijke dimensie kent.

## NOTEN

1. In navolging van het Kinderrechtenverdrag definiëren we een kind als elke persoon tot 18 jaar.
2. Het Sociaal Beschermingscomité beoogt de bevordering van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Europese Commissie, en dit binnen het kader van de Open Coördinatie Methode van Sociale Bescherming (voornamelijk gezondheidszorg en pensioenen) en Sociale Uitsluiting in de Europese Unie. Het Comité speelt een belangrijke rol in de voorbereiding van het debat over het jaarlijkse rapport over sociale bescherming en sociale insluiting in de Europese Raad.
3. De armoedegrens ligt op 973 euro voor een alleenstaande en op 2.044 euro voor een gezin van twee volwassenen en twee kinderen.
4. 27 EU-landen + Noorwegen, Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, Japan, Zwitserland en Verenigde Staten.
5. Ook de volgende landen behoren tot deze tussencategorie: Australië, Canada, België, Japan, Verenigd Koninkrijk, en de Centraal-Europese landen. De armoedegrens is berekend op 50% van het mediaan inkomen.
6. In 2009 werd het armoederisico onder de bevolking van de EU-27 door de sociale overdrachten verkleind van 25,1% vóór overdracht tot 16,3% na overdracht, waardoor 35% van de mensen die anders met armoede zouden worden bedreigd, boven de armoedegrens terechtkwam.
7. Een woning wordt gedefinieerd als 'overbevolkt' indien het niet over een minimum aan kamers beschikt die voldoen aan de volgende criteria: zoals een kamer per koppel in het huishouden; een kamer per volwassene (18+); een kamer per paar individuen tussen 12 en 17 jaar van hetzelfde geslacht (Bron: Eurostat, 2010).
8. Ernstige woonontbering wordt in de EU-SILC enquête gedefinieerd als een woning die wordt gekenmerkt door de overbevolkingscriteria in combinatie met één van de woondeprivatiecriteria, zijnde: een woning met een lekkend dak; de afwezigheid van een douche of bad en/of de afwezigheid van een toilet binnenshuis; de afwezigheid van voldoende lichtinval (Eurostat, 2010).



## HOOFDSTUK 2

### De sociale integratie van minderheden. Het bijzondere geval van de Roma

Door de ernst en de urgentie van de thematiek 'Roma' wordt er vandaag ook wetenschappelijk aandacht aan besteed. Ze vormen de nieuwe 'andere', na de 'gewone' migranten en zelfs na de 'gewone' mensen zonder papieren. Komt het doordat ze, in deze sedentaire samenleving, de restanten zijn van een nomadisch verleden?

Daarom publiceren we drie bijdragen over de Roma. Het leek ons overzichtelijk om ze te groeperen onder een algemene titel, waarbij we wel aantekenen dat de zelfstandigheid van de bijdragen gehandhaafd werd.

In het eerste inleidende deel, vragen Fernando Pauwels en Johan Wets zich af wat de term 'Roma' precies inhoudt. Hierop volgt het commentaar van Ahmed Ahkim over het document *Nationale strategie voor de insluiting van de Roma*, dat België bij de Europese Commissie heeft ingediend. Tot slot zal Jacques Fierens ons in het laatste deel van dit artikel, aan de hand van het voorbeeld van het recht op huisvesting, vertellen hoe belangrijk de zeer hoopgevende rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Europees Comité voor Sociale Rechten wel is.

#### 1. Inleiding: over diversiteit

*Fernando Pauwels en Johan Wets*

Met deze inleiding op het 'Roma'-thema beogen we twee zaken. Ten eerste willen we de impliciete beleidsdefinitie van 'Roma', die op de achtergrond meespeelt tijdens de beleidsvorming, expliciteren. Deze impliciete definitie omvat slechts een deel van de 'Roma' en vloeit rechtstreeks voort uit de publieke beeldvorming. Het is belangrijk om zicht te krijgen op deze verschillende invullingen van wie 'Roma' is, omdat vaak gelijkaardige termen gehanteerd worden voor onderling verschillende groepen. Dan lijkt het

alsof in het publieke discours over dezelfde groepen gesproken wordt, terwijl dat niet het geval is. Ten tweede willen we de sterke heterogeniteit binnen de 'Roma' belichten. De 'Roma' vormen geen homogene groep en aan de hand van een veldverkenning van de aanwezige Romagroepen illustreren we deze grote interne diversiteit.

### 1.1 Beeldvorming rond de Roma

De afgelopen jaren is de beleidsaandacht voor de 'Roma' exponentieel toegenomen. Niet voor niets spreken de landen, waar de meeste Roma vandaan komen sinds 2005 beleidsmatig over het 'Decennium van de inclusie van de Roma' en heeft het Roma-thema een prominente plaats op de Europese agenda gekregen. Niet enkel de Europese beleidsaandacht voor de Roma is sterk toegenomen, ook de nationale en internationale media besteden steeds vaker aandacht aan de Roma. Het 'frame' of kader (Van Gorp: 2006) van waaruit dat gebeurt, is door de band genomen, negatief gekleurd. Een willekeurige greep uit de Belgische krantenkoppen van de afgelopen paar maanden toont de heersende te-neur van de berichtgeving: "Frankrijk ontruimt opnieuw Romakampen" (De Standaard (DS) 30/08/2012), "Zigeuners laten poep achter" (DS, 30/07/2012), "Roma mogen tot zondag op terrein in Opglabbeek blijven" (DS, 25/07/2012), "Politie zet Roma uit Noord-station" (DS, 26/06/2012), "Voor inbrekers blijft België het paradijs" (DS, 11/06/2012).

Een korte, oppervlakkige discoursanalyse van de titels alleen al, toont de strekking van deze stukken. Ze belicht problematische situaties waarbij fenomenen van 'overlast' centraal staan. De Roma worden in het publieke mediadiscours vooralsnog hoofdzakelijk geassocieerd met een rondreizende groep van trekkers, mensen die zichzelf boven de wet stellen óf die wet overtreden en mensen die uit Midden- en Oost-Europa migreren in de verwachting door de welvaartsstaat opgevangen te worden. Vaak wordt in dit discours gewezen op criminale feiten, zoals inbraken of koperdiefstal. Ook de slechte leefomstandigheden van deze groepen vormen een terugkerend thema.

Bovenstaande beschrijvingen bepalen de publieke beeldvorming rond de Roma. Er zijn echter heel wat Roma die zichzelf in dit discours niet herkennen. De overgrote meerderheid van de Roma is namelijk sedentair, zowel in de herkomstlanden als hier, in België. Hun sedentair zijn is een objectieve realiteit, ook al beschikken veel Roma over een mobiele ingesteldheid (Liégeois, 2007). Zij hebben weinig te maken met de rondtrekkende woonwagenbewoners of voyageurs die vanuit Frankrijk komen óf met de woonwagenbewoners die al gedurende generaties op het Belgische grondgebied vertoeven en de Nederlandse of Franse taal beheersen. Vandaar dat we in de aanhef van dit artikel 'Roma' expliciet tussen aanhalingsstekens hebben geplaatst, omdat er vaak in algemene termen over deze groep gesproken wordt, alsof zij een monolithisch blok vormen. In deze inleiding willen we echter de grote interne diversiteit van de 'Roma' op in België belichten. Daarbij willen we aantonen dat het 'Romabegrip' een sociale constructie is, dat ook in een Belgische context een vlag is die vele ladingen dekt (Vermeersch, 2006).

## 1.2 Een omschrijving van de Roma....

Een duidelijke omschrijving of definitie van de 'Roma' is erg moeilijk, net omdat het hier gaat om een sociale constructie waarachter een zeer grote diversiteit en heterogeniteit schuilgaat. De definitie van de Raad van Europa erkent deze diversiteit en hanteert de volgende omschrijving:

*"The term 'Roma and/or Travellers' refers to Roma, Sinti, Kale, Travellers, and related groups in Europe and aims to cover the wide diversity of groups concerned, including groups which identify themselves as Gypsies" (the appendix to Committee of Ministers Recommendation Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe).<sup>1</sup>*

De interne diversiteit wordt door het hele werkveld dat op de 'Roma' betrokken is, erkend. Niet enkel de wetenschappelijke literatuur van diverse signatuur illustreert de sterke onderlinge verschillen (Hemelsoet, 2011, Liégeois, 2007; Eycken, 2012, Vermeersch, 2006; Gheorghe, 1991); ook de veldmedewerkers die dagelijks met Roma werken, stellen grote verschillen vast. Er bestaan verschillende theorieën over wat de Roma bindt, zij het culturele identiteit, armoede, de historische diaspora, de levensstijl, biologische verwantschap (Vermeersch, 2006). Hemelsoet (2011) beschrijft hoe culturele overeenkomsten, de nomadische levensstijl en de eigen taal nog steeds kenmerkend zijn voor bepaalde groepen onder de Roma in België. Hij argumenteert echter dat ze geen van alle nog bindende factoren vormen voor de ruimere groep die benoemd wordt als Roma.

Historisch gezien lijkt dat de gelijkenissen vroeger groter waren dan wat ze nu zijn. De taal (het **romanes**) heeft gemeenschappelijke Indo-Arische wortels en is duidelijk verwant aan talen zoals het Hindi, Bengali en Punjabi (Matras, 2005), maar is doorheen de tijd voor de verschillende groepen duidelijk sterk geëvolueerd. Ook de culturele elementen van de Roma hebben zich sterk gedifferentieerd doorheen de verschillende migratiegolven. Bepaalde onderzoekers stellen daarom dat, wat de Roma als groep bindt, niet enkel de cultuurgebonden eigenschappen zijn, maar wel de specifieke, armoedige levensomstandigheden (Hemelsoet, 2011). Voor hen staat de armoedesituatie voorop. Andere veldwerkers stellen als bindende factor de behandeling voorop die ze krijgen op basis van het feit dat ze Roma zijn. Daarbij kan het zijn dat ze arm zijn, maar dat is niet noodzakelijk het geval.

## 1.3 .... in termen van het beleid

Toch richten beleidsmakers, ook in België, zich steeds meer op 'Roma' als een expliciete beleidsgroep, al plaatsen ze die vaak binnen de ruimere, recente, Midden- en Oost-Europese migratiegolf. Zij lijken echter een striktere, impliciete definitie van 'Roma' te hanteren, die sterk gevoed wordt door de beeldvorming rond Roma in de media, waarbij 'kansarmoede' en 'overlast' centrale en tegelijkertijd impliciete begrippen lijken te zijn. Deze im-

pliciete beleidsdefinitie maakt gebruikt van de volgende onderscheidingen: het continuüm tussen de aan- en afwezigheid van een sterke etnisch-culturele identificatie als Roma en het continuüm tussen de aan- en afwezigheid van structurele situaties van kansarmoede.

**Tabel 1 – Impliciete beleidsafbakening Roma.**

	Etnische identificatie			
	--	-	+	++
kansarmoede met 'culture of poverty'	--	-		
als gevolg	+			
	++			

Bron: HIVA.

De bovenstaande figuur toont een assenstelsel waarbij sterke of zwakke etnische identificatie gekruist wordt met de aanwezigheid of afwezigheid van structurele situaties van kansarmoede (Van Regenmortel, 2002), waar in het geval van Roma een *culture of poverty* (Lewis, 1966) uit kan voortvloeien, als gevolg van situaties van langdurige maatschappelijke kwetsbaarheid in het herkomstland. Vooraleer we dieper ingaan op de inhoud van dit assenstelsel en de verklarende waarde die het heeft om de beleidsdefinitie te verhelderen, formuleren we een aantal bedenkingen.

Ten eerste leidt een dichotomisering van de werkelijkheid altijd tot een vereenvoudiging ervan. Zo is etnische identificatie geen statisch gegeven, zoals in bovenstaande tabel wordt gesuggereerd (Hall, 1996). Onder bepaalde omstandigheden identificeren sommige Roma zichzelf wel als dusdanig, terwijl ze dat niet doen in andere situaties. De etnische zelfidentificatie van Roma is met andere woorden duidelijk contextgebonden en kan wijzigen doorheen de tijd. Zo zullen de Bulgaarse Roma uit de buurt van Razgrad zichzelf, afhankelijk van de context, voordoen ofwel als Turkssprekende Bulgaren ofwel als Roma. Tevens gebeurt etnische identificatie niet altijd door de groep zelf. Etnische identificatie is, met andere woorden, niet altijd zelfidentificatie (Vermeersch, 2006). Bepaalde groepen zullen door de samenleving duidelijk als Roma worden geïdentificeerd (zoals de Roemeense Roma uit Răcăşdia die in Gent op straat bedelen) terwijl anderen, met andere fysieke kenmerken, kledij en gewoonten door diezelfde samenleving niet als Roma bestempeld zullen worden. Ten slotte zijn er onder de verschillende groepen Roma ook verschillen in identificatie. Bepaalde groepen zien zichzelf of andere groepen niet als Roma en willen zich duidelijk van hen onderscheiden. Zo beschouwen de Vlach uit Tsjechië de *Rumungri* niet meer als echte Roma (Eycken, 2006). De werkelijkheid van etnische identificatie is dus tijds- en contextgebonden.

Een tweede bedenking slaat op de beschrijving van de tweede as, namelijk het ontstaan van een *culture of poverty* (Lewis, 1966) door persistente, structurele situaties van maatschappelijke kwetsbaarheid en kansarmoede. Bij sommige groepen van Roma vinden we een 'armoede-denken' terug, waarbij bepaalde handelingspatronen, die gericht

zijn op overleven en ontstonden door situaties van jarenlange, structurele discriminatie en maatschappelijke achterstelling, geïnternaliseerd werden. Ook kan een ‘armoede-denken’ sterker of zwakker zijn binnen bepaalde maatschappelijke velden zoals huisvesting, tewerkstelling, onderwijs.

Een treffend voorbeeld van ‘armoede-denken’ op het vlak van huisvesting, dat sterk aaneelt bij klassieke beschrijvingen van kansarmoede (Van Regenmortel e.a., 2006), vinden we terug bij de Romagegemeenschap die in de getto van Yambol in het **Zuiden** van Bulgarije woont. Ongeveer twintig jaar geleden heeft de overheid appartementsblokken gebouwd voor Roma die doorheen de tijd stelselmatig door hen zelf gesloopt zijn om het betonijzer uit de muren te halen, dat vervolgens verkocht werd om rond te komen. Een langetermijnperspectief bij de bewoners bleek zo goed als afwezig te zijn, net door de aanwezigheid van dit ‘armoede-denken’, gericht op overleven op korte termijn. Vaak echter lijken deze patronen van ‘armoede-denken’ bij Roma tegelijkertijd voor te komen in een combinatie met een aantal maatschappelijke velden, wat binnen kansarmoede-onderzoek aangeduid wordt als een multicomplexe problematiek (Van Regenmortel, 2002).

Ondanks haar sterke reductie van de maatschappelijke complexiteit, is het bovenstaande model toch leerrijk en het heeft een verklarende waarde voor wie het Romabeleid bestudeert. In elk van deze kwadranten vinden we immers Roma terug. De groep van Roma behelst het geheel van het vierkant. Er zijn Roma die zichzelf niet als Roma zien en geen fenomenen van ‘armoede-denken’ vertonen. Daarnaast zijn er Roma die zichzelf wel als Roma identificeren, maar waar ook geen ‘armoede-denken’ aanwezig is. Beide groepen vallen beleidsmatig duidelijk buiten de scoop van het huidige beleid rond Roma. Vervolgens zijn er groepen die zichzelf niet identificeren als **Roma maar** waar zich wel een ‘armoede-denken’ manifesteert. Beleidsmatig komen zij terecht bij beleidsactoren die zich bezighouden met kansarmoede. **Tenslotte** is er de groep van de Roma die zichzelf als Roma identificeren en fenomenen van armoede-denken vertonen. Deze is in het bovenstaande model grijs en zwart ingekleurd.

Naar deze groep gaat de beleidsaandacht voornamelijk uit. In termen van het beleid zijn zij de Roma. De actoren in de verschillende steden, die binnen een inclusief beleid een doelgroepenaanpak hebben voor Roma, bereiken vooral Roma uit het grijze veld. Het zwarte veld zijn de Roma zoals ze in de publieke beeldvorming gepresenteerd worden en waar het ‘armoede-denken’ sterk aanwezig is. Daarbij gaat het om de sterk gemediatiseerde, doch relatief kleine groep van Roma die een tijdelang in het Noordstation gekampeerd hebben of de Roemeense Roma in Gent die hun inkomsten vooral uit bedelen halen. In termen van de media zijn Roma in het zwarte veld ‘de’ Roma.

Schattingen van de verdeling van het aandeel Roma over de verschillende kwadranten, is erg moeilijk, bij gebrek aan adequaat cijfermateriaal rond etnische registratie. Volgens schattingen van de Romabemiddelaars van de Brusselse vzw-Foyer, ligt dit percentage van Roma volgens de impliciet gehanteerde beleidsdefinitie tussen de 40 en 50%. Roma in de impliciete beleidsdefinitie, het grijze en zwarte vak in het model, zijn mensen die

door zichzelf of anderen sterk geïdentificeerd worden met hun etnische achtergrond en tegelijkertijd kampen met een multicomplexe problematiek van armoede waar een sterk ‘armoede-denken’ mee gepaard gaat. Vaak wordt deze problematiek vanuit de Vlaamse steden beleidsmatig onder de noemer van ‘overlast’ ondergebracht. ‘Overlast’ heeft geen vaste definitie, maar wordt door het lokale, gemeentelijke politiereglement gedefinieerd als vuilnis dat zich ergens opstapelt, nachtlawaai, het onveiligheidsgevoel waar burgers over klagen. Niet elke Roma in dit grijze of zwarte vak in het model zorgt voor overlast, maar als er overlast is, komen ze wel vaak uit deze groep.

Deze impliciete, stereotype visie op wie de Roma in België zijn, vernauwt niet enkel de groep van Roma van het hele vierkant naar het grijze of zwarte vak, maar doet ook onrecht aan de grote, interne complexiteit tussen en binnen de verschillende gemeenschappen.

#### 1.4 De interne complexiteit

Je kan duidelijke verschillen zien tussen diverse Romagroepen in België, die tevens geografisch over het grondgebied van België verspreid leven. In verschillende Vlaamse provincies zoals Oost-Vlaanderen (Sint-Niklaas, Beveren, Temse), in Antwerpen (stad Antwerpen), in verschillende steden in Limburg (Leopoldsburg, Heusden-Zolder) en in Vlaams Brabant (Tienen, Diest) vind je hoofdzakelijk Kosovaarse en ex-Joegoslavische Roma (Odice, 2009). In de stad Brussel is de diversiteit groot, met belangrijke groepen vanuit Roemenië en Bulgarije (Foyer, 2006). In Gent vinden we vooral mensen van Roma origine uit Bulgarije, Slowakije en Roemenië (Vlaams actieplan MOE(Roma)-migranten, 2012). Accurate aantallen zijn moeilijk te geven, omdat er slechts weinig statistische gegevens beschikbaar zijn.

Er zijn belangrijke verschillen tussen deze vier groepen naar herkomstland. De recente redenen van migratie zijn gelijkaardig, maar bevinden zich op andere punten van het continuüm tussen economische en politieke redenen en het continuüm tussen een reactieve en proactieve houding (Richmond, 1993). Omringd door een samenleving die hen vijandig gezind is, zoeken de Roma naar betere levensomstandigheden. In de jaren 1990 vond er regelmatig fysieke agressie plaats, waren er op verschillende plaatsen pogroms en werden huizen van Roma geplunderd of in brand gestoken (Amnesty International, 2010). Ook de slechte levensomstandigheden droegen bij tot de mobiliteit van deze groep (FRA, 2009). In vele steden werden de Roma naar de rand van de stad verdronnen. Families die in de jaren 1950 gedwongen werden om uit Slowakije weg te trekken naar Bohemen, werden vanaf januari 1993 bedreigd met uitzetting (Liègeois, 2007). Of vergelijkbaar, waar er in de late jaren 1990 ongeveer 150.000 Roma in Kosovo woonden, zijn er ongeveer 120.000 gevlogen onder doodbedreigingen. De voorwaarden voor hun terugkeer zijn onzeker en onrealistisch. Er heerst nog altijd veel discriminatie, de huizen van Roma worden vernietigd of overgegeven aan andere bezitters en er is weinig politieke of financiële steun (FRA, 2012).

Bovendien is de economische situatie in alle vernoemde landen vaak slecht, met weinig jobopportuniteten voor Roma (Council of Europe, 2012). Door de uitbreiding van de Europese Unie met Tsjechië, Slovenië en Slowakije in 2004 en drie jaar later met Bulgarije en Roemenië, kunnen ook de Roma uit deze landen nu vrij reizen naar de rest van de EU. Vaak gaat het om economisch gemotiveerde migranten die armoede en maatschappelijke kwetsbaarheid, waaronder racisme en discriminatie, ontvluchten om op zoek te gaan naar een beter leven.

Eens in België, vallen er verschillende scheidingslijnen te trekken tussen en binnen de verschillende nationaliteiten. De Bulgaarse Roma uit het noordoosten van Bulgarije zijn Turkssprekend en zoeken qua werkgelegenheid en huisvesting aansluiting bij de bestaande Turkse gemeenschappen. Vaak zullen ze zich niet explicet als Roma identificeren, tenzij hier een onmiddellijk voordeel uit zou blijken. In vergelijking tot de Slovaakse gemeenschap die uit de omgeving van Košice komt, doen ze minder vaak een beroep op de socialezekerheidsvoorzieningen. De Slovaken in Gent zijn ook diegenen die gebruik maken van de bestaande leegstand in de stad om daar huizen te kraken. De beperkte groep van Roemenen uit Răcăşdia die in Gent terechtkomen, gebruiken de krakerscapaciteiten van de Slovaakse Roma en 'huren' vaak een pand van hen. Zij hebben niet het voornemen **van** hier te blijven en proberen door bedelactiviteiten in Gent te overleven en de *kumpania*, de uitgebreide familie, die zich verspreid bevindt in verschillende plaatsen van Europa, te ondersteunen (Nachtergael, 2012). Daarmee verschillen ze van sommige andere groepen Roemeense Roma die in Brussel aanwezig zijn. Zij hebben ondertussen wel jobs en velen van hen investeren in de aankoop van een huis in Brussel.

Niet alle Roemeense Roma hebben dezelfde ambities en zijn dus niet als nationaliteitsgroep over één kam te scheren. Met andere woorden, ook een opdeling naar herkomstland is niet voldoende om de complexiteit voldoende te vatten. In Brussel zijn er Roemeense Roma van vijf verschillende plaatsen uit Roemenië, die onderling verschillen naar werkervaring en religie. Tussen 70 en 80% van de Roemeense Roma in Brussel hangt het Pinksterchristendom aan, wat een belangrijke invloed uitoefent op hun integratie (Foyer, 2006). De meeste Kosovaarse Roma die verspreid wonen in Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams Brabant en Limburg zijn daarentegen moslims die op verschillende plaatsen een eigen moskee hebben. Met deze verschillen moet rekening worden gehouden bij de vorming van beleid; omdat ze gebaseerd zijn op feitelijke verschillen die een maatschappelijke grond hebben.

## 2. Nationale strategie voor de integratie van de Roma<sup>2</sup>

Ahmed Ahkim

De Roma omschrijven is dus geen sinecure omdat deze categorie zeer complex is. Zoals we in dit tweede deel zullen vaststellen, geldt hetzelfde voor hun integratie.

De zaak rond de collectieve uitzetting van Slovaakse Romagezinnen in 1999 heeft de kwestie van de dakloze en/of illegale Roma opnieuw op de voorgrond gebracht. Later, in 2008, heeft het uitsluitings- en controlebeleid dat Berlusconi in Italië invoerde, op-schudding veroorzaakt bij de verdedigers van de rechten van de Roma. De blancovol-macht van de Europese Commissie om digitale vingerafdrukken te laten nemen van alle Roma die in Italië leven, heeft zelfs geleid tot een incident met Mario Barroso tijdens de eerste Europese top die aan de Roma gewijd werd op 8 september 2008 in Brussel.

Evenwel is het vooral wat de ‘zaak Sarkozy<sup>3</sup>’ is gaan heten, dat de Romaproblematiek tot buiten de grenzen van het voormalige Oostblok bracht. In de jaren 1990 kon men die problematiek immers nog netjes binnen die landen houden, maar eens ze het statuut van ‘nieuwe lidstaten’ kregen, werd het een echte Europese kwestie die alle tegenstrij-digheden van de EU-constructie in zich droeg. De belangrijkste beslissing van de Euro-pese Commissie bestond erin alle Staten te verplichten tegen eind 2011 een *Nationale strategie voor de insluiting van de Roma<sup>4</sup>* voor te leggen. Nochtans hebben specialisten vanaf 1992 gewaarschuwd voor de versnelde achteruitgang van de sociaaleconomische situatie van de Romaminderheden en voor het risico op een vermoedelijke uittocht naar West-Europa<sup>5</sup>...

## 2.1 Proces en doelbevolking

Het proces dat tot de Belgische strategie voor de insluiting van de Roma heeft geleid, laat uitschijnen dat men voortdurend aarzelt over de definitie van de doelgroep. De werkgroep ‘Roma/Migratie uit Midden- en Oost-Europa’, die kort na het Belgische Voor-zitterschap van de Europese Unie werd opgericht, werd in maart 2011 operationeel. Deze werkgroep is gemanageerd door de Interministeriële Conferentie om een geïnte-greerd actieplan uit te werken dat oplossingen biedt voor de migranten uit Midden- en Oost-Europa, waarvan de Roma deel uitmaken, en dit met inachtneming van het Euro-pese raamwerk. Het komt er dus eerst en vooral op aan de integratie van de migranten uit de Balkan te versterken en de migratiestromen uit deze regio beter te beheren.

Hoewel er nauwelijks over de kwestie gedebatteerd werd, worden de mensen die tot de doelbevolking behoren, ‘Roma’ genoemd, onafhankelijk van hun administratief statuut of nationaliteit. De definitie die door de strategie voorgesteld wordt, verwart soms elementen van communautaire aard (‘zigeuners/Roma’) en andere elementen die met de woonvorm (‘mobiele woning’, specifieke beroepen) te maken hebben met geografi sche en administratieve dimensies (afkomst uit ‘het Oosten’, ‘nationaliteit van de her-komstlanden’). Deze overgang van een administratieve categorie naar een categorie van communautaire of zelfs etnische aard, verklaart volledig waarom de strategie die aan de EU werd voorgesteld, ondoorzichtig is. Deze strategie scheert de projecten, die bedoeld zijn om Roemeense of Bulgaarse migranten in de arbeidsmarkt te integreren, door hen Frans of Nederlands te leren en door maatregelen voor de erkenning van

de mobiele woonvorm van rondreizende mensen, immers over dezelfde kam. Hoewel sommigen erkennen dat de belangrijkste hindernis bestaat uit de discriminatie die met stereotypes gepaard gaat, oppert de strategie het idee dat de rondreizende mensen, van wie de meesten Belg zijn, uitgesloten worden omdat ze vreemdelingen zijn en dat de geïmmigreerde Roma uitgesloten worden omdat ze 'nomaden' zijn.

Bovendien is deze verwarring gevvaarlijk met het oog op de toekomst. Zo worden immers alle maatregelen die, in de strategie voor de insluiting van de Roma, betrekking hebben op wonen op campings, voorgesteld als een noodoplossing voor het steeds terugkerende probleem van de dakloosheid in de grote steden.

Terwijl er zich in België al vóór de 'zaak Sarkozy' en ter gelegenheid van het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie een bewustwordingsproces aftekende, heeft de verplichting die aan de Staten werd opgelegd om een 'Nationale strategie voor de insluiting van de Roma' uit te werken, er al voor gezorgd dat een gerucht tot een nationaal project is uitgegroeid, te weten dat de problematiek van de Roma zich op nationaal vlak situeert. In een context van een snel verarmende bevolking zal de impact op de publieke opinie waarschijnlijk belangrijker zijn dan de concrete resultaten op het vlak van inschakeling in de arbeidsmarkt, toegang tot het onderwijs<sup>4</sup>, huisvesting voor de Romagezinnen die in extreme bestaansonzekerheid leven.

Terwijl een van de aangekondigde doelstellingen erin bestaat om 'de Roma in België beter te begeleiden bij hun integratie', worden in meerdere hoofdstukken in de eerste plaats het verblijfsrecht **en van het recht** op maatschappelijke dienstverlening verder beperkt, **worden als** de maatregelen verbonden aan de versnelde procedure voor asielzoekers die Europese onderdanen zijn of afkomstig zijn uit de zogenaamde 'veilige' landen verstrengd, evenals de beperkingen op de arbeidsmarkt voor de Bulgaarse en Roemeense onderdanen. Het is trouwens verontrustend vast te stellen dat het recht van de OCMW's om af te wijken van de verplichting tot maatschappelijke dienstverlening jegens mensen die op het gemeentelijk grondgebied **verblijven van** kracht werd op het moment dat de strategie werd gepubliceerd.<sup>6</sup>

Hoewel deze strategie slechts weinig positieve maatregelen bevat die explicet op de kwetsbare Romagezinnen gericht zijn, zijn de projecten inzake conceptuele afbakening daarentegen wel zeer explicet. Terwijl Wallonië blijk geeft van de intentie om de actoren te informeren over de 'onbevredigde noden' inzake huisvesting, werkgelegenheid en sociale contactpunten, komt het er voor het overige hoofdzakelijk op aan om de situatie van de Romakinderen in de Vlaamse scholen<sup>7</sup> en van de mensen die zijn ingeschreven bij het OCMW<sup>8</sup> te identificeren, te evalueren en te analyseren.

De intentie op lokaal en federaal vlak bestaat er duidelijk in de immigratiestromen te beheersen en daarbij de factoren in kaart te brengen die de Roma aantrekken of afstoßen. Die factoren worden voorzichtig de 'push- en pullfactoren' en 'instroomfactoren' genoemd.<sup>9</sup> Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat men zich tegen de Roma zou

moeten beschermen omdat zij het nieuwe gelaat van de armoede vormen, de *schooiers* die men liever kwijt dan rijk is. Horen deze maatregelen thuis in een strategie voor de insluiting van de Roma? Naast de risico's op contraproductieve effecten, druisen deze maatregelen in tegen de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.<sup>10</sup> De conceptuele en categorische afbakening vormt de eerste fase van een administratieve uitsluiting die ertoe zal leiden dat zowel de perceptie van het anders-zijn als de daadwerkelijke uitsluiting die de Roma ondervinden, geformaliseerd en bestendigd zullen worden. "Het probleem (...) is dat de Roma fundamenteel als « anderen » beschouwd blijven. Men zal hen de verantwoordelijkheid voor deze uitsluiting trouwens zelf laten dragen – ze willen zich niet integreren en zonderen zich af, zonder zich bewust te zijn van of terug te denken aan alle mechanismen inzake sociale verwerving die ze ondergaan (hebben)."<sup>11</sup> Tot slot is er geen enkele maatregel die discriminatie, die nochtans een systemische rol speelt in het verarmings- en uitsluitingsproces van de bevolking,<sup>12</sup> poogt te reduceren. Zou de erkenning van deze discriminatie niet de leidraad moeten zijn voor elk beleid inzake de insluiting van de Roma?

### 3. De Roma versus het Belgisch recht

*Jacques Fierens*

#### 3.1 De beperkingen van deze bijdrage

We benadrukken al hoe moeilijk het is om te bepalen over wie men spreekt wanneer men het over de Roma heeft, ongeacht of dit uit sociologisch, antropologisch of politiek oogpunt is. Dit geldt des te meer binnen het juridisch discours, wanneer we willen samenvatten wat het internationaal recht of het Belgisch recht over de Roma zegt. Uiteraard worden de Roma nooit als dusdanig door de norm beoogd, als een specifieke juridische categorie. Nochtans hebben bepaalde verdragen, wetten of reglementen die op iedereen van toepassing zijn, in de praktijk vooral betrekking op de Roma, of op sommigen onder hen.

We beperken ons ertoe een voorbeeld te geven van het nauwe verband in onze democratieën tussen de pogingen om armoede en sociale uitsluiting uit te roeien en de kwestie van de doelmatigheid van de rechten. Bepaalde arme of kwetsbare bevolkingsgroepen, en de groepen die hen verdedigen, hebben aangetoond dat het probleem, in een democratie als de Belgische, niet zozeer schuilt in de bekrachtiging van de rechten, die globaal gezien toereikend is, met uitzondering van de rechten die betrekking hebben op de vreemdelingen die hier illegaal verblijven, maar wel in de concrete uitvoering ervan. Sociale uitsluiting en armoede zijn niet louter een kwestie van financiële middelen, cijfers en demografische statistieken. Armoede is eerst en vooral een sociale relatie. Recht is in wezen echter het afgewerkte product van het beleid, dat ernaar streeft de sociale verhoudingen tot stand te brengen, te wijzigen of te beschermen. In eerste instantie

althans verbaast het ons dat, hoewel de hoogste internationale instellingen ertoe hebben bijgedragen dat de fundamentele rechten van de Roma verzekerd en geconsolideerd werden, hun lot in België er duidelijk niet op vooruitgegaan is, noch in feite, noch in rechte. Men moet zich dus afvragen waarom.

In eerste instantie proberen we te verklaren hoe twee instellingen, die binnen de Raad van Europa werden opgericht, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – dat op de naleving van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens toeziet – en het Comité voor Sociale Rechten – dat oordeelt over de conformiteit van de nationale situaties met het Europees Sociaal Handvest en het herziene Sociaal Handvest -, hebben moeten vaststellen dat de fundamentele rechten van de Roma te vaak geschonden werden, zelfs door de Belgische overheid.

Het aantal verzoekschriften dat Roma of rondreizende mensen hebben ingediend bij het Hof en het aantal collectieve klachten bij het Comité is immers blijven toenemen. Deze verzoekschriften en klachten hebben betrekking op de bescherming tegen politiegeweld, de passiviteit van het gerecht, het migratiebeleid, de uitzettingen uit het grondgebied, de toegang tot huisvesting, respect voor de mobiele woonvorm, de toegang tot onderwijs, de toegang tot sociale uitkeringen, de meer specifieke toegang tot gezondheidszorg, met inbegrip van de praktijken inzake gedwongen sterilisatie, de vormen van discriminatie die in de media zijn aangehaald en de toegang tot het politieke leven.

In 2010 kon de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa in een synthesedocument over de fundamentele rechten van de Roma, de schandalige stagnatie van hun lot alleen maar betreuren: "Wat de fundamentele rechten van de Roma betreft, is het schandalig dat de uitvoering van de maatregelen uitblijft. Deze kwestie wordt behandeld door alle grote internationale organisaties en door de regeringen van alle Europese landen, die met name nationale actieplannen uitgewerkt hebben, maar deze initiatieven hebben nog niet echt tot resultaten geleid" (Synthesedocument over de fundamentele rechten van de Roma, opgesteld door de Commissaris voor de Rechten van de Mens, Straatsburg, 15 september 2010, CommDH/PositionPaper (2010) 3).

Omdat deze materie, die in een recente publicatie meer in detail is uitgewerkt (Fierens, 2012), heel uitgebreid is, zullen we ons hier beperken tot één enkel domein – de huisvesting – dat als voorbeeld voor de ondergane discriminatie fungeert (van der Plancke, 2012).

### 3.2 De huisvesting van de Roma binnen het recht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in het herziene Sociaal Handvest

#### 3.2.1 De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

In de eerste zaken die aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voorgelegd werden, heeft het geoordeeld dat de nationale autoriteiten een correct evenwicht tus-

sen de verschillende tegenstrijdige belangen ter zake gevonden hadden en relevante alsook afdoende motieven verschafte hadden om hun beslissingen inzake de weigering van woonwagens op terreinen zonder aanlegvergunning te rechtvaardigen (*Buckley vs Verenigd Koninkrijk*, 25 september 1996, en *Chapman vs Verenigd Koninkrijk*, 18 januari 2001). Het Hof heeft de specifieke bescherming van minderheden impliciet bekraftigd, terwijl het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in principe enkel individuele rechten vrijwaart. Het arrest *Chapman* bepaalt dat “maatregelen met betrekking tot het plaatsen van de caravans van de verzoekster dus niet enkel gevolgen hebben voor haar recht op eerbiediging van de woning, maar ook voor het feit dat ze haar zigeuneridentiteit zou kunnen bewaren alsook een privé- en gezinsleven zou kunnen leiden dat met deze traditie overeenstemt”. Het arrest verzoekt de Staten om de levenswijze van de meerderheid niet aan de minderheden op te leggen. Het verduidelijkt echter dat het Verdrag aan geen enkele contracterende Staat de positieve verplichting oplegt om een geschikt aantal naar behoren uitgeruste sites ter beschikking te stellen van de zigeunergemeenschap, aangezien artikel 8 het recht op een woonst niet als dusdanig interpreteert.

Wat betreft de uitzettingen uit de terreinen die door rondreizende mensen of Roma bezet worden, heeft de hoge instantie vastgesteld dat een beknopte procedure voor de uitzetting uit een plaats die de eisers al ongeveer 13 jaar wettelijk bezetten, zogenaamd gerechtvaardigd door het asociaal geacht gedrag van de kinderen, niet met de vereiste procedurele waarborgen gepaard ging (*Connors vs Verenigd Koninkrijk*, 27 mei 2004). Voorts was het Hof van oordeel dat het recht op de bescherming van de persoonlijke en familiale levenssfeer geschonden werd en heeft het uit dit recht een positieve verplichting ten laste van de Staten afgeleid: “De levenswijze van de zigeuners vergemakkelijken”. In een arrest dat deze keer betrekking had op de uitzetting van de eiser uit een openbare woning, heeft het Hof bevestigd dat elke persoon die zijn woonst dreigt te verliezen, de proportionaliteit van de desbetreffende maatregel door een onafhankelijke rechtkant moet kunnen laten bepalen (*McCann vs Verenigd Koninkrijk*, 13 mei 2008).

Het Hof heeft de schending van het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven vastgesteld in de zaak *Yordanova en andere vs Bulgarije*, ten gevolge van de beslissing van de Bulgaarse overheid om over te gaan tot de totale ontruiming van een Romawijk in Sofia, waar 200 tot 300 Roma in weliswaar onmenselijke hygiënische omstandigheden leefden, maar waarvoor geen geschikte oplossing voor herhuisvesting voorhanden was (arrest van 24 april 2012; de aanvraag tot doorverwijzing naar de Grote Kamer van het Hof is hangende). In de beslissing tot ontvankelijkheid die aan dit arrest ten gronde voorafging, verwijst het Hof naar de beslissing van 18 oktober 2006 van het Europees Comité voor Sociale Rechten, waarbij het geoordeeld heeft dat Bulgarije het recht op huisvesting geschonden had.

### 3.2.2 De rechtspraak van het Comité

Wat de terbeschikkingstelling van terreinen aan de rondreizende mensen betreft, verschilt het standpunt van het Comité voor Sociale Rechten sterk van dat van het Europees Hof. In verband met het recht op huisvesting, zoals bekraftigd door artikel 31 van het herziene Sociaal Handvest, benadrukt het Comité dat de verplichting die aan de verdragsluitende Staten is opgelegd er niet alleen in bestaat juridische initiatieven te nemen, maar ook de middelen vrij te maken en de procedures te organiseren die nodig zijn om de volledige uitoefening van de rechten, die door het Handvest erkend zijn, mogelijk te maken (*Mouvement international ATD Quart Monde vs Frankrijk*, 5 december 2007). In het geval van de rondreizende mensen die op traditionele wijze leven, met andere woorden in een caravan, wordt de plicht van de Staat om te voorzien in een toereikend woningenaanbod voor de gezinnen, geconcretiseerd door de positieve verplichting om ervoor te zorgen dat een geschikt aantal verblijfsterreinen voor hen toegankelijk zouden zijn (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Griekenland*, 8 december 2004). Hoewel de nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de invoering van maatregelen inzake stadsplanning, moeten ze het juiste evenwicht vinden tussen het algemeen belang en de fundamentele rechten van individuen; in dit geval het recht op huisvesting en de uitvloeisels ervan, dat erin bestaat dat ze moeten voorkomen dat de betrokkenen dakloos worden (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Bulgarije*, 18 oktober 2006).

Zo heeft het Comité Frankrijk veroordeeld wegens de schending van artikel 31, met name wegens een ontoereikend aantal opvangzones (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Frankrijk*, 19 oktober 2009; zie reeds *Mouvement International ATD Quart Monde vs Frankrijk*, 5 december 2007; *Europese federatie van nationale organisaties die met daklozen werken (FEANTSA) vs Frankrijk*, 5 december 2007). De beslissing bevestigt dat de aan de contractorende Staten opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de woningen van een toereikend niveau zijn – met andere woorden: gezond – eveneens geldt voor de mensen die mobiel wonen. Ze bepaalt dat de openbare terreinen die voor het verblijf van de rondreizende mensen bestemd zijn, moeten worden ingericht en uitgerust met de basisinfrastructuur die nodig is om er een waardig leven te kunnen leiden en om de sociale inschakeling te waarborgen, met name de toegang tot werk en onderwijs. Deze terreinen moeten zich in een geschikte omgeving bevinden, op een schappelijke afstand van de verkeersknooppunten, scholen en andere belangrijke infrastructures.

Niet alle Staten zijn gebonden door artikel 31 van het Handvest dat het recht op huisvesting bekraftigt; sommige bepalingen kunnen namelijk vrij worden gekozen. De Roma zijn daarentegen beschermd door verwijzing naar andere rechten. In een beslissing tegen Griekenland heeft het Comité op die manier beslist dat de Staten krachtens het recht van het gezin op sociale, juridische en economische bescherming een toereikend aanbod aan woningen moeten aanbieden, in het huisvestingsbeleid rekening moeten

houden met de noden van de gezinnen en erop moeten toezien dat de bestaande woningen degelijk zijn en uitgerust zijn met basisvoorzieningen zoals verwarming en elektriciteit. Een degelijke woning is niet alleen een woning die gezond is en over de basisvoorzieningen beschikt, maar tevens een woning die voldoende groot is, rekening houdend met de samenstelling van het gezin dat erin woont.

De verplichting om de huisvesting te bevorderen en voor woningen te zorgen omvat trouwens de garantie tegen illegale uitzettingen (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Griekenland*, 8 december 2004). Het tijdelijk opvangaanbod mag niet als een geschikte oplossing worden beschouwd en men moet de betrokkenen binnen een redelijke termijn een woning van een toereikend niveau aanbieden. De Romagezinnen kunnen disproportioneel hard getroffen worden door de wetgeving die de mogelijkheden voor regularisatie van illegale bouwwerken aan banden legt (*Europees Centrum voor de Sociale Rechten vs Bulgarije*, 18 oktober 2006).

Hoewel het Comité aangegeven heeft dat de uitzetting van rondreizende mensen of Roma uit bepaalde plaatsen toegelaten is, vooral wanneer de sites illegaal bezet worden of individuele of collectieve belangen in het gedrang komen, gaat het wettelijke karakter van dit procedé toch nog gepaard met de naleving van bepaalde regels die de mensen beschermen. De criteria voor de illegale bezetting mogen niet te ruim worden geïnterpreteerd (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Griekenland*, 8 december 2004). De verdragsluitende Staten moeten ervoor zorgen dat, wanneer de uitzettingsprocedures uitgevoerd worden, die in de eerste plaats gerechtvaardigd zijn, vervolgens in menswaardige omstandigheden uitgevoerd worden en, ten slotte, van oplossingen inzake herhuisvesting voorzien worden. Bovendien moet de wet de modaliteiten voor de uitzetting bepalen, door de momenten aan te duiden waarop die niet kan plaatsvinden (niet 's nachts of in de winter bijvoorbeeld), beroepsmiddelen vaststellen, juridische bijstand verlenen aan mensen die daar nood aan hebben om herstel in rechte aan te vragen, alsook zorgen voor een schadeloosstelling in geval van illegale uitzetting (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Italië*, 7 december 2005; *Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Bulgarije*, 18 oktober 2006; *FEANTSA tegen Frankrijk*, 5 december 2007). Het Comité wou hier nog explicet aan toevoegen dat "zelfs als een persoon of een groep van personen die de rechten die door de wetgeving erkend zijn niet concreet kan genieten en er dus toe gedwongen wordt, om aan zijn noden te kunnen voldoen, laakbaar gedrag te vertonen, men dit niet kan rechtvaardigen door gelijk welke sanctie of gelijk welk uitvoeringsmiddel tegen hem te nemen, noch door hem de rechten te ontnemen die hem werden toegekend." (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma (ERRC) vs Bulgarije*, 18 oktober 2006).

Italië werd twee keer veroordeeld – de laatste keer in 2010 – wegens de recente 'veiligheidsmaatregelen', de zogenaamde noodmaatregelen, die het genomen had, en wegens zijn tolerantie houding ten opzichte van een racistisch en xenofob discours dat geleid heeft tot illegale uitzettingen en van illegale campagnes die de Roma en de Sintis disprop-

portioneel troffen, waardoor deze laatsten dakloos werden. Het Comité beschouwt de uitzetting als "een zwaardere schending" wanneer "de maatregelen die tegen de Rechten van de Mens indruisen, uitdrukkelijk kwetsbare groepen beogen en treffen" en "indien de overheid een passieve houding aanneemt waarbij ze niet alleen nalaat gepaste maatregelen te nemen tegen de mensen die voor deze schendingen verantwoordelijk zijn, maar ook tot dit geweld bijdraagt" (*Centre on Housing Rights and Evictions vs Italië, 10 juli 2010*).

Overigens werd geoordeeld dat het Italiaanse beleid in strijd is met artikel 31, dat het recht op huisvesting bekraftigt, omdat de overheid de Roma isoleert in "voorlopige prefabwoningen", die soms door hoge muren omringd zijn, met de bedoeling de Roma aan de rand van de steden en buiten het zicht van de meerderheid van de bevolking te houden. Al in zijn beslissing van 7 december 2005 oordeelde het Comité dat de situatie in Italië een schending van het recht op huisvesting inhield, in die zin dat "de Regering, door de Roma in kampen te blijven afzonderen, niet op positieve wijze rekening gehouden heeft – wat ze eigenlijk wel had moeten doen – met alle verschillen die hen in dit verband onderscheiden en niet het nodige gedaan heeft om ervoor te zorgen dat ze toegang zouden hebben tot de rechten en collectieve voordeelen die iedereen moet kunnen genieten. Derhalve heeft het Comité geoordeeld dat Italië niet aangetoond heeft dat het afdoenende maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat de Roma zouden kunnen beschikken over een kwantitatief en kwalitatief aanbod aan woningen dat aangepast is aan hun noden; Italië heeft er ook niet voor gezorgd, of heeft geen maatregelen genomen om ervoor te kunnen zorgen dat de lokale gemeenschappen in dit opzicht konden voldoen aan de verplichtingen die hen werden opgelegd" (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Italië, 7 december 2005*).

In 2009 heeft het Comité Frankrijk veroordeeld, met name wegens de schending van artikel 31, §§ 1 en 2 van het herziene Sociaal Handvest, omdat de rondreizende mensen die volledig gesedentariseerd waren en de migrerende Roma uit andere lidstaten van de Raad van Europa het slachtoffer waren van segregatie bij de toekenning van sociale woningen, van erbarmelijke woonomstandigheden, van een tekort aan veiligheid en van onrechtmatige praktijken tijdens hun uitzetting (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma vs Frankrijk, 19 oktober 2009*). Ondanks deze eerste veroordeling heeft men Frankrijk opnieuw op de vingers moeten tikken voor gelijkaardige feiten; niet alleen wegens een "gebrek aan vooruitgang", maar ook wegens een "duidelijke achteruitgang" (*Centre on Housing Rights and Evictions vs Frankrijk, 28 juni 2011*). Het Comité oordeelt dat de Franse regering niet aangetoond heeft, dat de gedwongen ontruimingen van de Roma van Roemeense en Bulgaarse afkomst uit hun kampen, in de zomer van 2010, in menswaardige omstandigheden werden uitgevoerd en dat er hen oplossingen voor herhuisvesting werden voorgesteld. Integendeel. Het Comité voegt er nog aan toe dat "deze ontruimingen plaatsgevonden hebben in een klimaat van etnische discriminatie (stigmatisering van de Roma) en dwang (er werd onmiddellijk gedreigd met de uitzetting uit het (Franse) nationale grondgebied)".

Het Comité heeft Portugal gelijkaardige feiten verweten. Het stelde schending van het recht van het gezin op de sociale, juridische en economische bescherming (artikel 16 van het herziene Handvest), van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30) en van het recht op huisvesting (artikel 31) vast. Deze schendingen werden apart ingeroepen of in combinatie met artikel E, algemene clausule inzake niet-discriminatie bij de uitvoering van de rechten die door het Handvest erkend zijn (*Europees Centrum voor de Rechten van de Roma (ERRC) vs Portugal*, 30 juni 2011). De verzoekster had, onder al het onrecht met betrekking tot de huisvesting van de Roma in Portugal, de volgende problemen aangekaart: de moeilijke toegang tot sociale woningen, de gebrekkige kwaliteit van de huisvestingsnormen (woningen met ontoereikende afmetingen in zones die van een slechte infrastructuur voorzien waren) en de residentiële segregatie van de Romagemeenschappen waardoor deze laatsten een beperkte toegang, of zelfs helemaal geen toegang tot de belangrijkste openbare diensten hadden. Wat voornoemde artikelen betreft, heeft de Staat de positieve verplichting om de bevreurenswaardige en alsmaar slechtere omstandigheden te verbeteren van de Roma die leven in illegale kampen, waar de woningen maar al te vaak bestaan uit tenten die aan slechte weersomstandigheden zijn blootgesteld, uit hutten van golfplaat of uit bouwval-lige betonblokken.

### 3.3 De veroordeling van België door het Europees Comité voor Sociale Rechten

Op 21 maart 2012 heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten, ten gevolge van een collectieve klacht van de Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens (IFRM) tegen België (klacht nr. 62/2010), vastgesteld dat meerdere rechten die door het Europees Sociaal Handvest beschermd zijn ten nadele van de 'rondreizende mensen' geschonden werden. België heeft de bepaling die het recht op huisvesting bekraftigt, niet aanvaard, maar het Comité heeft geconcludeerd dat het recht van het gezin op sociale, juridische en economische bescherming, met inbegrip van huisvesting (art. 16), het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (art. 30) en het recht op niet-discriminatie (art. E) geschonden werden. De beslissing bepaalt de verplichtingen die aan de Staten opgelegd zijn om de toegang van de rondreizende mensen tot huisvesting te vrijwaren en hierbij hun traditionele levenswijze te eerbiedigen.

Het Comité stelt vast dat de rondreizende mensen – doordat er in het Belgisch recht en de Belgische beleidsvormen te weinig rekening wordt gehouden met de mobiele woon-vorm – ernstige problemen ondervinden om een woning te vinden. In het hele land is het aantal terreinen waarop ze in een caravan mogen wonen of verblijven zeer beperkt. Wanneer ze een privéterrein huren of kopen, krijgen ze zelden de vergunning die vereist is om er een caravan op te plaatsen. Deze situatie, in combinatie met de talrijke parkeerverboden, leidt ertoe dat de levenswijze van de rondreizende mensen bestraft wordt en dat ze in grote – zowel materiële als juridische – onzekerheid blijven leven, waardoor ze vaak uitgezet dreigen te worden. Overigens evalueert geen enkele indica-

tor, of geen enkele studie die door de Belgische overheid besteld werd, de noden van deze bevolkingsgroep op het vlak van sociale, economische en juridische bescherming.

Het Comité bevestigt dat caravans als woning moeten worden beschouwd op grond van de verplichtingen die, voor België en de verschillende beleidsniveaus ervan, uit het herziene Sociaal Handvest voortvloeien. Het Comité herinnert eraan dat de verplichting van de Staten om de gezinnen een toereikend aanbod aan woningen aan te bieden, in het geval van de rondreizende mensen geconcretiseerd wordt door de positieve verplichting om ervoor te zorgen dat ze over een geschikt aantal verblijfsterreinen kunnen beschikken waar ze hun caravans kunnen plaatsen. Deze beslissing gaat ervan uit dat de specifieke levenswijze (in een caravan leven) van de gezinnen van de rondreizende mensen een andere behandeling en aangepaste maatregelen vergt om hun woonomstandigheden te verbeteren. In zijn stedenbouwkundige wetgeving en in de individuele beslissingen die hij in dit verband neemt, moet de Staat rekening houden met de specifieke situatie van deze gezinnen, opdat ze volgens hun tradities, met respect van hun culturele identiteit en in een gezond evenwicht met het algemeen belang kunnen leven. De Staat moet zorgen voor de juridische bescherming van mensen die bedreigd worden door uitzetting uit hun woning. Deze bescherming moet met name het volgende inhouden: de uitzettingen 's nachts of in de winter verbieden, beroepsmiddelen invoeren en oplossingen met het oog op herhuisvesting voorstellen. België moet deze situatie op een globale en gecoördineerde manier aanpakken, daarbij rekening houden met de meerdimensionale aard van armoede en gerichte maatregelen nemen ten gunste van kwetsbare groepen.

Het Comité benadrukt dat de caravan in het Waals Gewest niet juridisch erkend is als een 'woning', terwijl deze erkenning in de twee andere gewesten niet gepaard ging met een aanpassing van de kwalitatieve criteria voor huisvesting op het vlak van gezondheid, veiligheid of bewoonbaarheid, zodat de overgrote meerderheid van de caravans onbewoonbaar zouden kunnen worden verklaard. In de strijd tegen de sociale uitsluiting wordt, in een global en gecoördineerd beleid dat bedoeld is om de armoede en de sociale uitsluiting waaronder ze lijden te bestrijden, onvoldoende rekening gehouden met deze kwetsbare groepen.

Het Comité herinnert eraan dat de Belgische Staat, als internationale publiekrechtelijke organisatie, erop moet toezien dat de verplichtingen die uit het Handvest voortvloeien door de gewesten en gemeenschappen nageleefd worden.

#### 4. De voortdurende uitsluiting van de Roma

Nadat er 40 jaar lang binnen de Raad van Europa ten voordele van de Roma actie gevoerd werd (Liégeois, 2010), nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tientallen arresten uitgesproken heeft, waarbij het de Staten veroordeeld heeft wegens

de schending van het Verdrag ten nadele van de Roma op vele domeinen van het sociaal leven, en nadat de rechtspraak van het Comité voor Sociale Rechten er meermaals op gewezen heeft dat de bekraftiging van het herziene Sociaal Handvest de verplichting inhoudt om het intern recht ten voordele van de Roma te wijzigen, worden de Roma nog steeds in rechte of in feite uitgesloten en ziet het er zelfs veeleer naar uit dat deze uitsluiting alsmaar grotere proporties aanneemt.

Enkele weken nadat België door het Comité veroordeeld werd, hebben – vooral in Wallonië – meerdere gemeenten of burgemeesters besluiten uitgevaardigd waarbij samenscholingen van Roma verboden of uitzettingen aangekondigd werden. Niets wijst er overigens op dat de verschillende federale, gewestelijke of gemeentelijke beleidsniveaus bereid zijn lessen te trekken uit de beslissing van het Comité, terwijl dit toch uitspraak doet over de naleving van bindende normen.

In het hele land verbieden steeds meer gemeenten, of openbare vervoersmaatschappijen zoals de MIVB, het **bedelen, terwijl** de wet de meeste Roma die in België leven het recht op maatschappelijke dienstverlening of op sociale integratie ontfegt of dit aanzienlijk inperkt tot hulp in natura of tot dringende medische hulp. Er worden wetsvoorstellen ingediend om het bedelen te bestraffen, alsof represie belangrijker zou zijn dan sociale inschakeling. Nochtans moeten tal van gezinnen bedelen om te kunnen overleven en werd het bedelen gelegaliseerd door de wet van 12 januari 1993 "houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving" (zie onder andere: wetsvoorstel van 23 september 2010 tot wijziging van het **koninklijk besluit** van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, om het bedelen te verbieden op de openbare weg, op elke plaats die het verkeer zou kunnen hinderen of in gevaar brengen. Dit voorstel werd ingediend door Mevr. Ch. Defraigne, Parl. Doc., S., buitengewone zitting 2010, nr. 5-144/1; wetsvoorstel van 24 maart 2011 tot wijziging van het Strafwetboek wat het bedelen met minderjarigen betreft, ingediend door de HH. Bert Schoofs c.s., Parl. Doc., K., zitting 2010-2011, nr. 1319/1; wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek wat het bedelen met minderjarigen betreft, ingediend door de H. Bart Laeremans c.s., Parl. Doc., S., zitting 2010-2011, nr. 5-1005/1).

In naam van het Europese burgerschap en krachtens de verplichte opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer van Roemeense en Bulgaarse onderdanen op ten laatste 31 december 2013 (Dushaj, 2012), introduceert de Wet van 19 januari 2012, tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, een nieuw artikel 57<sup>quinquies</sup> in de wet betreffende maatschappelijke dienstverlening, dat bepaalt dat de OCMW's niet verplicht zijn om hulp te verlenen aan de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en aan hun familieleden tijdens de eerste drie maanden van hun verblijf. Deze wet beoogt duidelijk de armste Roemeense en Bulgaarse onderdanen, met andere woorden: vooral de Roma. Voor de eerste keer in de geschiedenis van het recht op maatschappelijke dienstverlening zullen bepaalde mensen, kinderen inbegrepen, geen recht op maatschappelijke dienstverlening, en zelfs niet op dringende medische hulp, krijgen.

Het verblijf van de burgers van de Europese Unie is onderworpen aan richtlijn 2004/38/EG, omgezet in Belgisch recht door de **wet** van 25 april 2007 tot wijziging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Samengevat heeft die tot gevolg dat de onderdanen van een Europese Staat die ten laste zouden vallen van het OCMW, uitgezet kunnen worden uit het Koninkrijk. Deze wetgeving wordt steeds vaker toegepast.

Zo heeft de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie er ook toe geleid dat het voor de Roemeense of Bulgaarse Roma haast onmogelijk is geworden om het vluchtelingenstatuut te verkrijgen, ondanks de verdrukkingen die erkend zijn en waar ze in hun herkomstland het slachtoffer van zijn (Dushaj, 2012; Jacques, 2012).

## 5. Conclusies: terug naar de ondeelbaarheid van de fundamentele rechten

Welke lessen moeten we trekken uit deze vaststellingen, waarbij de permanente versterking van de fundamentele rechten van de Roma in de internationale rechtspraak in contrast staat met de uitbreiding van de Europese of interne wetten die deze rechten voortdurend afzwakken? Misschien moeten eerst de Rechten van de Mens worden nageleefd, opdat die echt garanties kunnen bieden eens de internationale rechtspraak ze verduidelijkt? Misschien versterken de rechten elkaar onderling en brengt de ontkenning van één bepaald recht daardoor alle andere in het gedrang? Misschien is het – zoals **Hannah Arendt** aangaf – zinloos om rechten toe te kennen aan mensen die er nochtans het meeste nood aan hebben, zolang de politieke systemen zelf en de publieke opinie die rechten voortdurend verwerpen? (Arendt, 1982: 283).

## NOTEN

1. "De term 'Roma en/of Travellers' refereert aan Roma, Sinti, Kale, Travellers, en verwante groepen in Europa en wil de ruime diversiteit van de betrokken groepen dekken, inbegrepen die groepen die **zichzelf zigeuners** beschouwen."
2. Nationale strategie voor de integratie van de Roma.
3. In juli 2010 heeft de Franse president Nicolas Sarkozy tijdens zijn toespraak in Grenoble de Romabevolking gestigmatiséerd en een ware politieke mediacampagne gelanceerd over 'de ontmanteling van de Romakampen', in feite vooral de sloppenwijken van Rijsel en Parijs.
4. Mededeling van de Europese Commissie, Een EU-kader voor de nationale strategieën voor de integratie van de Roma tot 2020 (COM(2011)173/4), 5 april 2011.
5. Zie met name Alain Reyniers, Les Tsiganes ballottés à travers l'Europe, *Le Monde diplomatique*, maart 1993.
6. Art. 12 van de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers "Art. 57quinquies. "In afwijking van de bepalingen van deze wet is de maatschappelijke dienstverlening door het centrum niet verschuldigd aan onderdanen van lidstaten van de Europese Unie en hun familieleden gedurende de eerste drie maanden van het

verblijf of, in voorkomend geval de langere periode bedoeld in artikel 40 §4, eerste lid, 1° van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, noch is het verplicht om voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen." Dit artikel is in werking getreden op 27 februari 2012.

7. "In Vlaanderen wordt een databank ontwikkeld die de statistieken zal bevatten met betrekking tot het komen en gaan van leerlingen uit de Midden- en Oost-Europese landen." (p. 23).
8. (p. 37)
9. "Deze studie beoogt de factoren te benadrukken die bepaalde groepen aanzetten om eerder naar bepaalde steden dan naar andere te migreren. In het kader van het partnerschap Urbiscoop kan men deze studie beter in Nederlandstalige steden en gemeenten voeren, om de effecten van de communicerende vaten te begrijpen". (p. 38)
10. "de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het ras of de etnische afstamming (...) is verboden."
11. Jacques Firens (dir.) (2012), 'Les Roms face au droit en Belgique', 'La Charte', Bruxelles, p. 289.
12. Zie met name Ahmed AHkim en Jacqueline Fastrès (2012), 'Les Roms. Chronique d'une intégration impensée, Couleurs Livre Bruxelles'.

## HOOFDSTUK 3

# De bestrijding van de armoede en de reproductie van de ongelijkheden in België

*Joel Girès en François Ghesquière*

## 1. Opvattingen over en studies van de ‘sociale kwestie’

### 1.1 Macrosociale ongelijkheden versus microsociale eenheden

Armoede, uitsluiting, behoeftigheid, miserie, pauperisme, ontberingen, sociale ongelijkheden, geen herverdeling van de rijkdommen, sociale breuklijn, sociale onrechtvaardigheid, achtergestelde sociale klassen, lagere socioprofessionele categorieën, proletariaat, kansarmen, behoeftigen, kwetsbare personen, bezitlozen: tal van termen verwijzen naar de sociale kwestie en naar de slachtoffers ervan. Toch zijn deze termen geen synoniemen: de manier waarop men deze sociale kwestie benoemt, toont aan hoe men erover denkt. In het algemeen vallen twee opvattingen en evaluaties te onderscheiden (Pfefferkorn, 2007: 33-199; Wright, 1994: 21-50). De begrippen ‘sociale ongelijkheden’ en ‘herverdeling van de rijkdommen’ situeren en meten deze kwestie op macrosociaal vlak, dat is binnen de hele bevolking. Armoede en uitsluiting plaatsen haar eerder op microsociaal en individueel vlak. Anders gezegd: in deze optiek identificeert en beschrijft men specifieke individuen: de armen en de uitgeslotenen.

#### 1.1.1 Een voorbeeld van een macrosociale benadering: de economische ongelijkheden

Een voorbeeld van een macrosociale benadering zijn de studies die de economische ongelijkheden meten. Ze hebben vooral belangstelling voor de min of meer gelijke verdeling van de rijkdom onder de bevolking (Piketty, 2008). Hiertoe doen de onderzoekers en politici een beroep op meetinstrumenten die vertrekken van de totale bevolking: de Lorenzcurve en de Ginicoëfficiënt. Het kan gaan om een erg grote of erg beperkte populatie, maar het doel is om de ongelijkheden binnen een gemeenschap te bestuderen en niet bepaalde individuen met specifieke kenmerken.

Indicatoren zoals de Ginicoëfficiënt berusten op een aantal uitgangspunten. Twee ervan onthullen de onderliggende opvatting van deze maatstaf. Het eerste gaat uit van de anonimiteit van de mensen – ‘het doet er niet toe wie wat verdient’ (Destremau & Salama, 2002: 23) – en van een niet-specifieke opvatting van **de ongelijkheden**. Men mag zich niet op bijzondere vormen van **ongelijkheden** richten, zoals die tussen geslachten, etnische groepen of generaties. Elke ongelijkheid wordt a priori beschouwd als even problematisch. Het tweede (het Daltonprincipe) stelt dat ‘de overdracht van inkomen van iemand die slechter af is naar iemand die beter af is, de ernst van de ongelijkheid doet toenemen, mits degene die slechter af is, **slechter af is dan iedereen had kunnen zijn**.<sup>1</sup> Dit principe onthult het intrinsieke verband tussen de studie van de inkomens-**ongelijkheden** en de sociale kwestie van de herverdeling van de rijkdommen. Het wil immers dat een maatschappij die meer herverdeelt, als meer egalitair wordt bestempeld dan een maatschappij die minder herverdeelt. We wijzen erop dat dit principe fundamenteel is. Dat de Ginicoëfficiënt de algemene maatstaf voor de evaluatie van de ongelijkheden kan worden, is omdat hij het Daltonprincipe respecteert.

Laten we twee items uit deze macrosociale benadering **van de ongelijkheden** weerhouden. Ten eerste, richt ze zich niet tot een specifieke groep (de armen), maar wel tot de hele bevolking. Ze tracht dus de verhoudingen binnen deze bevolking te beschrijven. De term ‘verhouding’ moet zowel in haar mathematische betekenis ('Wat is het inkomen van de rijken waard vergeleken met dat van de armen?') als in haar sociologische betekenis ('Welke zijn de machtsverhoudingen tussen de sociale groepen?') worden geïnterpreteerd. Ook is deze benadering expliciet verbonden met de sociale herverdeling en dus met de kwestie van de welvaartsstaat in haar geheel. De sociale kwestie wordt dus niet gezien als een specifieke kwestie (armoede) die een aparte behandeling vergt (de strijd tegen armoede), maar als een algemene kwestie die een globaal beleid vergt (de herverdeling van de rijkdommen).

### 1.1.2 Een voorbeeld van een microsociale benadering: armoede

Op het eerste gezicht is het verwonderlijk om te beweren dat de benadering van de armoede binnen een individueel en microsociaal perspectief past. Iedereen weet dat armoede relatief is: men kan slechts als arm bestempeld worden in een bepaalde context (Paugam, 2005). Armoedematen identificeren bovendien groepen op macrosociaal vlak. Waarom gebruiken we dan de termen ‘microsociaal’ en ‘individueel’? Omdat deze armoedematen niet de verhoudingen binnen een bevolkingsgroep trachten te begrijpen, maar wel de individuen die daartoe behoren, willen beschrijven. Eerst bestempelt men bepaalde personen als ‘arm’. Vervolgens kan men hen beschrijven: Zijn ze talrijk? Hoe leven ze? Zijn ze heel arm? Wie zijn ze? Waar komen ze vandaan? Deze beschrijving van individuen en groepen van individuen is niet mogelijk bij de macrosociale benadering van ongelijkheden. Men kan immers niet zeggen dat een individu min of meer ‘ongelijk’ is; de gelijkheidsgraad kan men enkel binnen een groep beschrijven.

In die zin past armoede binnen een individuele en microsociale benadering. In eerste instantie moet men tot het individueel niveau 'afdalen' om de armen te identificeren. Daarna kan men ze groeperen om tot metingen op macrosociaal vlak te komen, zoals via de armoedegraad. Deze tweede stap is echter niet verplicht. Men kan immers – zonder opnieuw naar het macrosociaal niveau te 'stijgen' – de individuele factoren identificeren die het armoederisico verhogen. Zo identificeert het Belgisch Nationaal Sociaal Rapport 2012 (NSR) voor 2010 de "volgende categorieën [als] zeer (sterk) blootgesteld aan het risico op armoede: werklozen (30%), leden van gezinnen met een zeer lage arbeidsintensiteit (zonder kinderen: 38%, met kinderen: 72%), leden van eenoudergezinnen (35%), laaggeschoolden (23%), personen die niet over de nationaliteit van een EU-lidstaat beschikken (51%), huurders (30%)." (NSR, 2012: 2). Uiteraard is deze soort analyse, die een licht werpt op de individuele factoren die het risico vergroten om in armoede te belanden, niet mogelijk voor de meting van de sociale ongelijkheden.

De klassieke definitie van armoede bestempelt de personen met een te laag inkomen als arm. Het komt er dus op aan een grens te bepalen waaronder men arm is. Meestal ligt deze grens niet vast. Ze wordt bepaald door een percentage – doorgaans 40%, 50% of 60% – van het mediaan inkomen (Destremau & Salama, 2002). Dit biedt het voordeel dat men de relativiteit van armoede in aanmerking neemt: wie in een bepaalde maatschappij als arm wordt beschouwd, zal dat niet noodzakelijkerwijs zijn in een andere maatschappij. Noteer dat het gebruik van een percentage van het mediaan inkomen het individueel aspect van deze maatstaf van sociale ongelijkheid blootlegt. De mediaan (de waarneming die de statistische verdeling in tweeën deelt) wordt immers niet beïnvloed door de waarde van de hogere inkomens. Als de rijken hun inkomen vergroten, zal deze armoedemaat dus niet toenemen.

## 1.2 Vergelijking tussen macrosociale en microsociale maatstaven

De lezer(es) zal begrepen hebben dat deze twee grote soorten maatstaf op verschillende benaderingen van de sociale kwestie berusten. Derhalve kan men zich afvragen of dit onderscheid een impact heeft op de resultaten van de empirische analyses van onderzoekers en deskundigen van de sociale werkelijkheid. Op macroschaal ziet het ernaar uit dat dit niet zo is. Ongeacht of men nu armoedematen of indicatoren voor de inkomensongelijkheid gebruikt, dit verandert nauwelijks iets aan de vaststellingen. In tabel 1 ziet men dat de Ginicoëfficiënt, net als de armoedegraden, van jaar tot jaar in dezelfde richting evolueren: wanneer de Ginicoëfficiënt aanzienlijk is, zijn de armoedegraden het ook.<sup>2</sup> De berekening van de coëfficiënten van de correlatie tussen de indicatoren bevestigt dit vermoeden: ze zijn bijna altijd groter dan 0,9.<sup>3</sup> Zo lopen de verschillende indicatoren ongeveer gelijk bij de studie van de sociale kwestie op schaal van een gemeenschap. Ze meten alle de omvang van de monetaire verschillen.

Tabel 1 – Ginicoëfficiënt en armoedegraad in België naargelang van het jaar.

Jaar	Ginicoëfficiënt	Percentage arme gezinnen (armoedegrens: 40% van het mediaan inkomen)	Percentage arme gezinnen (armoedegrens: 50% van het mediaan inkomen)	Percentage arme gezinnen (armoedegrens: 60% van het mediaan inkomen)
2000	0,279	3,7%	8,1%	16,1%
1997	0,250	3,3%	8,0%	14,4%
1995	0,266	3,0%	8,7%	16,2%
1992	0,222	1,8%	5,1%	10,4%
1988	0,232	1,9%	4,6%	11,4%

Problemen duiken echter op wanneer men naar het individuele niveau gaat. De bevolking in armoede varieert immers sterk naargelang van de gekozen grens. Voor 2000, bijvoorbeeld, stijgt het percentage van 3,7% naar 16,1% arme huishoudens als men de armoedegrens van 40% op 60% van het mediaan inkomen brengt. De bevolking in armoede verviervoudigt dus! Verwijzend naar Paugam, kunnen we stellen dat het "dus volstaat de officiële armoedegrens lichtjes te veranderen opdat het percentage van de betrokken bevolking op radicale wijze zou veranderen. Dit resultaat toont aan dat huishoudens sterk geconcentreerd zijn rond de weerhouden armoedegrens en dat dit bijdraagt tot de opstelling van een radicale scheiding **tussen** een geheel van personen die, in werkelijkheid, waarschijnlijk in gelijkaardige omstandigheden leven." (Paugam, 2005: 6).

Deze vaststellingen tonen dus aan dat de macrosociale benadering van de sociale kwestie, vanuit strikt wetenschappelijk en technisch oogpunt, minder problematisch is dan de individuele benadering van armoede. Het is immers gemakkelijk om op een exacte en eenduidige manier de mate van inkomensongelijkheid van een bepaalde gemeenschap te meten. Zoals we zagen, correleren de indicatoren op dit analyseniveau immers sterk. Het is daarentegen haast onmogelijk om 'de armen' te identificeren aangezien wie als dusdanig bestempeld wordt, sterk varieert naargelang van de definitie die wordt gehanteerd.<sup>4</sup> Zo wordt de relevantie van een beleid dat specifiek de 'armen' op het oog heeft, in plaats van de globale herverdeling van de rijkdommen, in vraag gesteld aangezien er – in absolute termen – geen 'armen' bestaan.

### 1.3 Collectieve of individuele verantwoordelijkheid

De tegenstelling tussen de macrosociale en microsociale benaderingen beperkt zich niet tot technische discussies. Zelfs al zijn de kwesties van het analyseniveau (macrosociaal of microsociaal) en die van de verantwoordelijkheid en ook van de oorzaken voor armoede zeker niet identiek (Wright, 1994: 21-31), toch kan men bepaalde affiniteten identificeren (Pfefferkorn, 2007: 33-199). Zo zou een macrosociale maatstaf ernaar tenderen om oorzaken die ook macrosociaal zijn, te benadrukken omdat ze hoofdzakelijk via een vergelijking tussen samenlevingen de oorzaken van de ongelijkheden wil

achterhalen. Historische vergelijkingen, bijvoorbeeld, beklemtonen het einde van de Fordistische loonverhouding als factor die de ongelijkheden vergroot (Castel, 1999) en internationale vergelijkingen verwijzen naar de verschillende welvaartsregimes (Esping-Andersen, 1990). Door macrosociale oorzaken aan te duiden, zal dit perspectief ertoe neigen om de collectieve verantwoordelijkheid van de samenleving in deze sociale kwestie naar voren te schuiven en niet de individuele verantwoordelijkheden.

De microsociale benadering daarentegen, is dubbelzinniger. Haar evaluatieniveau zet haar er immers toe aan om te focussen op individuele verklaringen (en dus verantwoordelijkheden), zoals de te lage opleidingsniveaus of inzetbaarheid van de armen. Toch is het mogelijk om terug op macrosociaal vlak te komen, door deze individuele verklarende kenmerken te verklaren aan de hand van relationele en structurele factoren, zoals de ongelijkheden in het onderwijs of de chronische werkloosheid (Paugam, 1996). Historisch gezien, werd bijvoorbeeld de notie 'uitsluiting' uitgewerkt als aanvulling op het perspectief van de herverdeling van de rijkdommen, door de aandacht te vestigen op bevolkingsgroepen aan de rand van de welvaartsstaat. Vreemd genoeg ging de invoering ervan in het sociale beleid gepaard met het wegwoffelen van de relationele en structurele aard ervan, ten voordele van een individualiserende visie gericht op doelgroepen (Pfefferkorn, 2007: 33-199; voor België: Schaut, 2001).

#### 1.4 Verschuiving van de verantwoordelijkheid en gedaanteverandering van het rechtvaardigheidsprincipe

De laatste dertig jaar heeft de behandeling van de sociale kwestie door de Staat effectief een gedaanteverandering ondergaan (Cantelli, 2007). Schematisch gezien, kan men twee ideaaltypes onderscheiden van hoe de Staat met de sociale kwestie is omgegaan: de welvaartsstaat (of verzorgingsstaat) en de actieve welvaartsstaat. In het eerste model, dat representatief is voor de situatie in de jaren '60, werd de sociale kwestie vooral benaderd in termen van tegenstelling tussen de sociale klassen. Het was gerechtvaardigd dat de klassenongelijkheden beperkt werden via een herverdeling van de rijkdommen. De sociale risico's (zoals werkloos worden) werden beschouwd als risico's die verbonden waren met de organisatie en werking van de hele samenleving (Soulet, 2007). De methodiek van de verplichte verzekering werd grotendeels ontwikkeld om de individuen te beschermen tegen deze risico's (Castel, 1999). Zo garandeerde de Staat de individuen onvoorwaardelijke rechten, zoals bij werkloosheidssuitkeringen, of, wat de OCMW's betreft, quasi onvoorwaardelijke rechten (Franssen, 2003: 24). Hierdoor hoefden mensen niet meer hun 'verdienste' aan te tonen om sociale uitkeringen te kunnen genieten.

Het model van de actieve welvaartsstaat inspireert het huidige beleid. Hoofddoel is om de tewerkstellingsgraad te verhogen en zo ervoor te zorgen dat België competitief blijft in de economische wereldarena en het hoofd kan bieden aan de (stijgende) soci-

ale uitgaven (Delcourt, 2006). Deze actieve welvaartsstaat steunt op het principe van responsabilisering van het individu, om het aan te sporen ‘actief’ te zijn. Zo worden uitkeringen voorwaardelijk, namelijk afhankelijk van een ‘prestatieplicht’ (Macquet & Vrancken, 2006: 93): de mensen die een sociale uitkering genieten, moeten aantonen dat ze ‘actief’ naar een baan zoeken en dat ze zich aan de marktvereisten aanpassen, zoals door geschikte opleidingen te volgen. Voortaan zijn er plichten verbonden aan de sociale rechten. Deze responsabiliserende dimensie heeft niet enkel betrekking op het tewerkstellingsbeleid, maar ook op tal van domeinen: maatschappelijk werk, stedelijke beleidsvormen, jeugdwerk, hulp aan mindervaliden, of nog de onderwijssector (Franssen, 2003). Bijgevolg verschuiven deze beleidsvormen de risico’s van de gemeenschap naar de individuen: de slechte situatie van een individu wordt voortaan beschouwd als het resultaat van zijn/haar slechte wil of van een gebrek aan vaardigheden; kortom, van zijn/haar individuele kenmerken – die hij/zij moet trachten te verbeteren, op straffe van sancties. Een kenmerk van dit beleid is dat het op een microlokaal, psycho-affectief model steunt en op doelgroepen (zoals jongeren uit ‘probleemwijken’, alleenstaande moeders) is gericht, wat nog meer tot zijn individualiserend karakter bijdraagt.<sup>5</sup> Zo draagt het bijbehorende instrumentarium bij tot een collectieve voorstelling, die uitgeslotenen, armen of werklozen zelf voor hun situatie verantwoordelijk acht (Macquet & Vrancken, 2006: 93).

Binnen diezelfde beweging vond er een andere verschuiving plaats (Dubet, 2010a). Het principe van de gelijke kansen knaagde aan de legitimiteit van het principe van gelijke posities. Het principe van de gelijke kansen, dat ondersteund wordt door deze beweging van individuele responsabilisering, overheerst steeds meer de openbare ruimte. Het principe van de gelijke kansen veronderstelt dat de sociale ongelijkheden voortvloeien uit de ongelijke inspanningen van individuen. Volgens deze opvatting draagt het individu de verantwoordelijkheid om zijn kansen te maximaliseren en om deze te verdienen moet hij ‘actief’ zijn. Zo moeten de jonge cliënten van het OCMW een ‘inburgeringscontract’ ondertekenen om aan te tonen dat ze uit hun benarde situatie ‘willen’ raken. In tegenstelling tot dat van gelijke posities, is het principe van de gelijke kansen verzoenbaar met het bestaan van hiërarchieën: de grote ongelijkheden (inzake salaris of huisvesting) zijn gerechtvaardigd, omdat de mensen die goede of slechte posities bekleden, deze verdient hebben.

## 2. Sociale mobiliteit in België: gelijke of ongelijke kansen?

De analyses van de intergenerationale sociale mobiliteit vormen een radicaal middel om na te gaan hoe goed het ideaal van de gelijke kansen en de werkelijkheid op elkaar zijn afgestemd. Het principe is eenvoudig: hoe zwaar weegt de sociale afkomst van de individuen door op hun bestemming in de sociale hiërarchie? Hiertoe wordt de sociale

positie van individuen gerelateerd aan die van hun ouders. Als dit verband sterk is, betekent dit dat de ongelijkheden over de generaties heen terugkeren: kinderen van wie de ouders tot de lagere sociale klassen behoren, komen ook in deze lagere sociale klassen terecht. In dit geval is het principe van de gelijke kansen niet gerealiseerd. Als dit verband daarentegen nogal zwak is, is de reproductie van ongelijkheden beperkt en zijn gelijke kansen de werkelijkheid.

## 2.1 Gegevens en operationalisering

Gezien de dominante plaats van de arbeidsverhoudingen in onze maatschappijen vormen de beroepsposities van individuen een indicator voor de sociale posities. Om deze te klasseren, hebben we de nomenclatuur Erikson-Goldthorpe-Portocarero (EGP) gekozen. We brachten twee wijzigingen in de oorspronkelijke nomenclatuur aan: de zelfstandigen van buiten de landbouwsector voegden we bij die uit de landbouwsector, omwille van de beperkte middelen waarmee deze laatste categorie geconfronteerd wordt; we voegden een categorie ‘werklozen’ toe, omwille van de thematiek van dit hoofdstuk – het zijn immers de mensen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn, die het meest aan de armoede worden blootgesteld (Hauser e.a., 2000: 25-46). We wijzen erop dat deze categorie werklozen niet helemaal homogeen is. Er werden hoofdzakelijk werkzoekenden, huismoeders en -vaders en invaliden in opgenomen. Onze classificatie omvat dus negen categorieën: hoger kaderpersoneel; middenkaders; hogere bedienden; zelfstandigen; opzichters; lagere bedienden; geschoold arbeiders; laaggeschoold arbeiders; werklozen.<sup>6</sup>

Tabel 2 – Gedetailleerd overzicht van de EGP-nomenclatuur.

Klasse	Titel	Voorbeelden van beroepen
1	Managers van grote ondernemingen, leidinggevende kaderleden en uitoefenaars van de hogere vrije beroepen	Fabrieksdirecteur, burgerlijk ingenieur, arts, professor aan een universiteit, hoteleigenaar.
2	Leidinggevende kaderleden en uitoefenaars van de lagere vrije beroepen, kaderpersoneel en hogere technici	Kinesist, politiecommissaris, leerkracht in het middelbaar onderwijs.
3	Hogere bedienden	Onderwijzer, handelsvertegenwoordiger, bankbediende.
4	Managers van kleine en middelgrote ondernemingen (uit alle sectoren)	Landbouwer, slager, garagist, kapper, boekhandelaar.
5	Opzichters, toezichthouders, ploegbazen	Hoofdwerktuigkundige, hoofdmagazijnier, fabrieksopzichter.
6	Lagere bedienden	Politieagent, magazijnier, ambulancier, verkoper.
7	Geschoold arbeiders	Schrijnwerker, automechanicus, elektricien, metser.
8	Half- en ongeschoold arbeiders	Buschauffeur, leverancier, postbode, werkman.
9	Werklozen	Werkzoekende, huismoeder- of vader, invalide.

De sociale afkomst wordt gemeten aan de hand van de socioprofessionele situatie van de vader. Aangezien gegevens over het beroep van de moeders heel vaak ontbreken (veelen zijn waarschijnlijk huisvrouwen), kan men onmogelijk een socioprofessionele nomenclatuur voor de moeders uitwerken, zonder een aanzienlijk deel van de personen uit onze analyses uit te sluiten. Het beroep van de moeder wordt dus niet in aanmerking genomen bij de bepaling van de sociale afkomst van de respondenten. De bevolkingsgroep van de kinderen is gemengd.

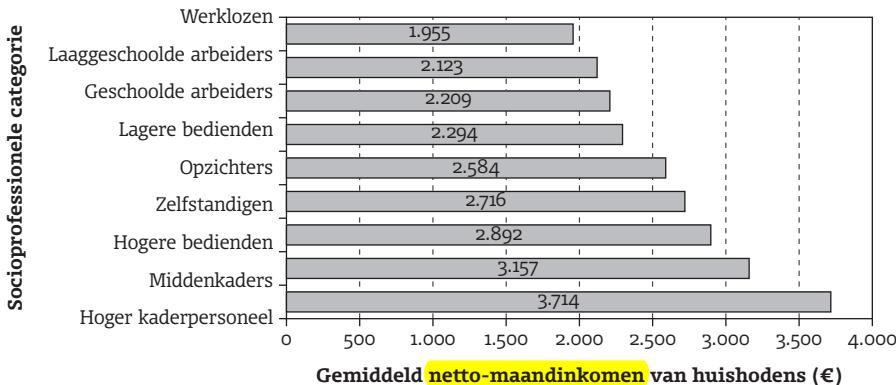
In de onderstaande analyses gebruiken we de Belgische gegevens die in het kader van *The European Social Survey (ESS)* voor de jaren 2002 tot 2010 verzameld werden.<sup>7</sup>

## 2.2 Klassen en ongelijke beloningen

Omdat we ernaar streven de manier waarop de sociale ongelijkheden worden gereproduceerd, te analyseren, moeten we eerst nagaan in welke mate deze laatste van belang zijn in onze socioprofessionele categorieën. Indien er geen verschillen inzake sociale beloningen tussen de weerhouden categorieën zijn, is het immers niet relevant om, aan de hand van een onderzoek over de sociale mobiliteit, te toetsen of het ideaal van gelijke kansen ook is verwezenlijkt. Wanneer deze categorieën toegang hebben tot dezelfde voordelen, impliceert de verschuiving van een categorie naar een andere immers geen verandering van sociale positie. Dan kunnen de categorieën niet **gehiërarchiseerd** worden en wordt het ideaal van gelijke kansen *de facto* bereikt. Indien onze categorieën daadwerkelijk ongelijk zijn, kan men daarentegen spreken van 'hogere' en 'lagere' klassen en wordt de mobiliteit van de ene naar de andere klasse belangrijk; dit zou immers betekenen dat de leefomstandigheden verbeterd (opwaartse mobiliteit) of verslechterd (neerwaartse mobiliteit) zijn. Als indicatoren voor mogelijke ongelijke sociale beloningen tussen categorieën kozen we de verschillen inzake inkomens en diploma's.

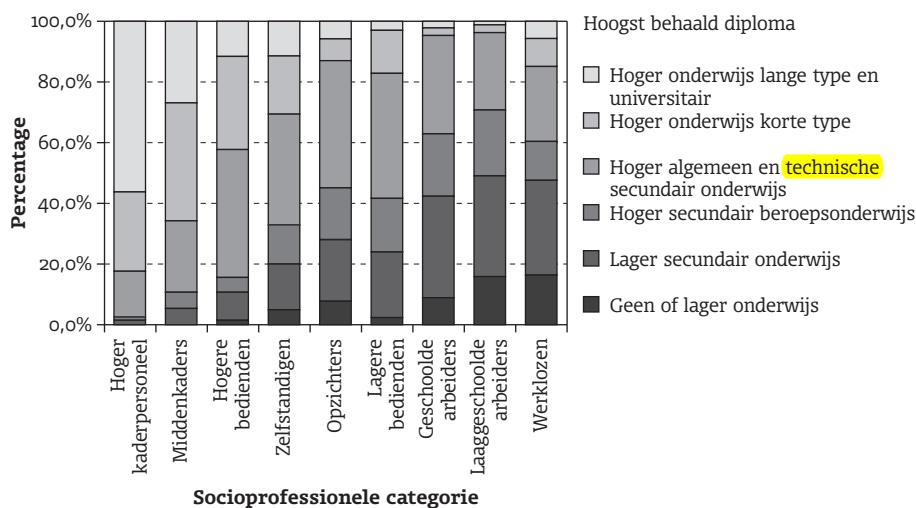
Het inkomen is een indicator voor de financiële slagkracht en de levensstandaard; het bezit van voldoende economische middelen opent immers tal van kansen. We hanteren het **netto-maandinkomen** van de huishoudens, ongeacht de bron, omdat we slechts over dit aggregatieneveau beschikken. Uit onze analyses blijkt dat er inderdaad aanzienlijke verschillen bestaan tussen de socioprofessionele categorieën (figuur 1).<sup>8</sup> Zo verdient het hoger kaderpersoneel gemiddeld € 3.714 per maand; dit bedrag daalt tot gemiddeld € 1.955 voor de mensen die langdurig van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn. Het inkomen van de eersten is dus bijna het dubbele van dat van de laatsten!

Figuur 1 – Gemiddeld netto-maandinkomen van de huishoudens naargelang van de socioprofessionele categorie.



Het diploma is een andere belangrijke dimensie van de sociale positie (Baudelot & Leclercq, 2005). Dat men een gewaardeerde opleiding voltooide, geeft vaak toegang tot prestigieuze en goedbetaalde beroepen. Net als voor het inkomen, blijkt uit onze analyses dat de verschillen tussen socioprofessionele categorieën heel groot zijn. Figuur 2 toont dat 82,5% van het hoger kaderpersoneel over een diploma hoger onderwijs beschikt, wat slechts het geval is voor respectievelijk 3,6% en 14,7% van de laaggeschoold arbeiders en werklozen. Daarentegen beschikt slechts 1% van het hoger kaderpersoneel maximum over een diploma lager of lager secundair onderwijs, terwijl dit het geval is voor 49,2% van de laaggeschoold arbeiders en 47,4% van de werklozen.<sup>9</sup>

Figuur 2 – Percentage van de hoogst behaalde diploma's naargelang van de socioprofessionele categorie.



Zo bestaat er geen twijfel meer over het feit dat onze klassen ongelijk en gehiërarchiseerd zijn: naarmate we in onze nomenclatuur ‘af dalen’, stellen we een vermindering van het kapitaal vast, zowel economisch als wat het onderwijs betreft.

### 2.3 Gelijke of ongelijke kansen?

Tabel 3 toont de sociale mobiliteit die we op basis van de Belgische gegevens hebben uitgewerkt. Deze tabel bevat veel informatie en het is niet evident om die onmiddellijk te interpreteren. We zullen twee hulpmiddelen gebruiken: de randverdelingen en de kansenverhoudingen.

Dankzij de randverdelingen kan men de aandacht vestigen op de vakjes in de tabel waarin men van een perfecte situatie inzake gelijke kansen verwijderd is, met andere woorden: van een situatie waarin de sociale positie van de personen onafhankelijk van hun sociale afkomst zou zijn. De **gearceerde** zones van de tabel geven aan in welke cellen men beduidend minder personen aantreft dan in een situatie inzake gelijke kansen. Wanneer de cellen daarentegen met een **volle** kleur gevuld zijn, treft men er beduidend meer personen in aan.<sup>10</sup> Zo stoten de **gearceerde** cellen af, in vergelijking met een perfecte situatie inzake gelijke kansen, terwijl de **volle** cellen ‘aantrekken’.

Tabel 3 – Intergenerationele sociale mobiliteit in België, 2002-2010.

Vaders	Kinderen										Totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1. Hoger kaderpersoneel	80	87	20	22	12	9	2	8	14	254	
2. Middenkaders	80	155	41	23	30	29	10	27	19	414	
3. Hogere bedienden	33	51	20	7	15	16	3	11	10	166	
4. Zelfstandigen	64	122	34	111	48	32	22	55	48	536	
5. Opzichters	32	85	34	20	45	22	28	37	27	330	
6. Lagere bedienden	9	22	12	7	8	8	5	11	12	94	
7. Geschoolde arbeiders	40	100	40	36	63	34	36	97	63	509	
8. Laaggeschoolde arbeiders	23	73	32	26	57	38	23	123	75	470	
9. <b>Werklozen</b>	7	19	10	9	14	12	9	24	20	124	
<b>Totaal</b>	<b>368</b>	<b>714</b>	<b>243</b>	<b>261</b>	<b>292</b>	<b>200</b>	<b>138</b>	<b>393</b>	<b>288</b>	<b>2897</b>	

We stellen vast dat de **volle** vakjes de diagonaal volgen, wat betekent dat de individuen meer kansen hebben om een positie te bekleden die gelijkaardig is aan die van hun ouders, dan dat ze in de sociale hiërarchie zouden stijgen of dalen. Zo zijn de leden van het hoger kaderpersoneel die zelf zoon of dochter zijn van leden van het hoger kaderpersoneel, ruim oververtegenwoordigd ten opzichte van een perfecte situatie inzake gelijke kansen. Dit toont het bestaan aan van mechanismen die de toegang tot hogere posities vergemakkelijken voor kinderen uit de welgestelde klassen. We stellen eveneens vast dat de **gearceerde** cellen zich veeleer bevinden op plaatsen die een grote afstand tussen

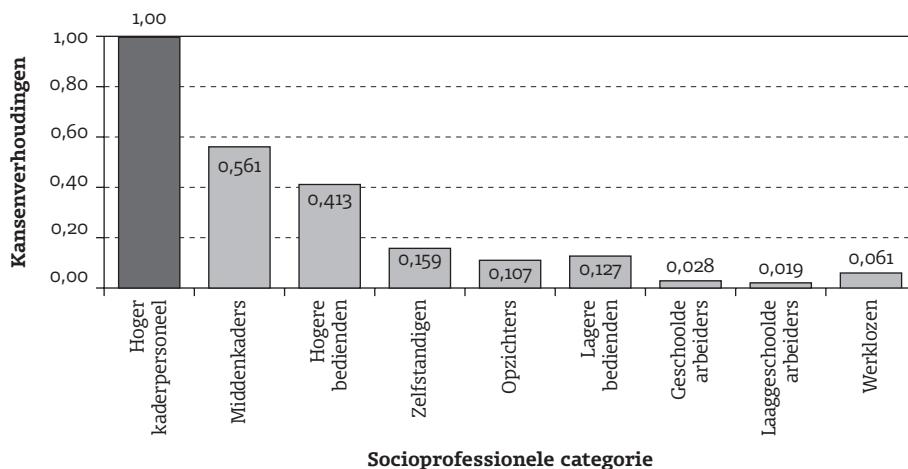
afkomst en positie impliceren. Men kan immers vaststellen dat een kind van een laaggeschoold arbeider zeer weinig kansen heeft om lid van het hoger kaderpersoneel te worden. Globaal gezien, toont deze eerste analyse de zekerheid aan van sociale reproductie.

We stellen eveneens een oververtegenwoordiging van individuen vast in het vakje van de **werklozen** met een **werkloze** vader. Dit resultaat ligt in de lijn van studies over de kwestie van de intergenerationale overdracht van armoede (Burnay, 2009). Bovendien stellen we vast dat kinderen met een verschillende sociale afkomst, bijlange niet gelijk zijn wat hun langdurige uitsluiting uit de arbeidsmarkt betreft: kinderen van kaderpersoneel zijn redelijk goed beschermd tegen de langdurige uitsluiting uit de arbeidsmarkt, terwijl kinderen van arbeiders ruim oververtegenwoordigd zijn in deze categorie.

Hoewel we stellen dat er een neiging tot reproductie is, weten we niets over de omvang ervan. Met **de Kansenverhouding**, beter bekend onder haar Engelse naam **odds ratio**. Met deze techniek kunnen we de ongelijke kansen berekenen die twee categorieën hebben om eerder een bepaalde positie dan een andere te bereiken.<sup>11</sup>

Voor elke categorie hebben we de kans berekend om tot het hoger kaderpersoneel toe te treden, eerder dan in dezelfde klasse te blijven. Figuur 3 vergelijkt de kans die het hoger kaderpersoneel zelf heeft om hoger kaderpersoneel te blijven, eerder dan tot de categorie te gaan behoren waarmee ze wordt vergeleken. Zo toont de tabel de ongelijke kansen tussen het hoger kaderpersoneel en alle categorieën – om eerder tot het hoger kaderpersoneel toe te treden dan om lid van de vergeleken categorie te worden. We hebben het hoger kaderpersoneel als referentie genomen, omdat ze, zoals we zagen, over de belangrijkste voordelen beschikt.

**Figuur 3 – Kansenverhoudingen** tussen het hoger kaderpersoneel en alle socioprofessionele categorieën.



De resultaten zijn merkwaardig. We stellen vast dat kinderen van een laaggeschoold arbeider minder dan 1/53ste (= 0,019) van de kansen van kinderen van hoger kaderpersoneel hebben om hoger kaderpersoneel te worden. In een maatschappij met een perfecte gelijkheid zou deze verhouding 1 zijn: de twee kinderen zouden dezelfde kans hebben om lid van het hoger kaderpersoneel te worden. Laten we deze resultaten combineren met de ongelijkheden inzake inkomen en diploma, die voordien werden vastgesteld (zie figuren 1 en 2). Statistisch gezien, kan men stellen dat een kind van een laaggeschoold arbeider in België 53 keer minder kansen heeft dan een kind van hoger kaderpersoneel om te leven in een huishouden dat gemiddeld € 3.714 verdient, eerder dan € 2.123, en om over een 'hoger' diploma dan over een 'lager' diploma te beschikken. Evenzeer heeft een kind van een werkloze vader 16 keer minder kansen (= 0,061) dan een kind van hoger kaderpersoneel om hoger kaderpersoneel te worden, dan om werkloos te zijn en dus om te leven in een huishouden dat gemiddeld € 3.714 verdient, eerder dan € 1.955.

#### 2.4 Een maatschappij vol van krachtverhoudingen die ongelijkheden reproduceren

De belangrijkste conclusie uit onze analyses van de sociale mobiliteit, is de zeer lage graad van gelijke kansen in België. Sommige individuen zullen er ongetwijfeld in slagen om hun voorbestemming uit te dagen, maar het gaat slechts om uitzonderingen die de regel van de ongelijke kansen bevestigen. De sociale klassen bestaan werkelijk: we leven in een wereld waarin de socioprofessionele categorieën ongelijk zijn en de ongelijkheden zich reproduceren. In het licht van deze vaststellingen verliezen de noties 'verantwoordelijkheid' en 'verdienste' veel van hun consistentie aangezien de sociale lotsbestemming, met inbegrip van de armoede, sterk door de sociale afkomst geconditioneerd lijkt. Het is dus niet omdat men iets wil, dat men het per se kan. Dit kan niet aan het toeval te wijten zijn. Integendeel: het informeert ons over het bestaan van krachtige mechanismen waardoor de kinderen uit de hogere klassen gemakkelijker toegang krijgen tot goede plaatsen en de kinderen uit de lagere klassen worden afgeleid naar slechte plaatsen – waaronder de situatie van armoede.

Sociale wetenschappers zijn vertrouwd met deze mechanismen. Het gaat over de verwerving, binnen het gezin, van voorkeuren die minder of meer rendabel zijn naargelang van de sociale afkomst (zoals lonende onderwijsrichtingen kiezen) (Dupriez e.a., 2009); de verschillende middelen waarover de sociale klassen beschikken (zowel geldelijke middelen als een netwerk van belangrijke contacten, een hoger prestige wanneer men uit de hogere klassen komt (Dubet, 2010b)); het schoolsysteem dat aan de basis ligt van ongelijkheden en ze rechtvaardigt (door de eliminatie van leerlingen met een bescheiden afkomst en/of de verbanning ervan naar minder hoog aangeschreven richtingen, ook wel de 'waterval' genoemd; met betrekking tot het Brussels Gewest, zie Jacobs & Rea (2007)); de systemische discriminatie (zoals bij aanwervingen, of het

feit dat men bepaalde diploma's eist, benadeelt de lagere klassen (Dubet, 2010b)); en institutionele praktijken (zoals het fiscale beleid dat de hogere klassen bevoordeelt, ten koste van de lagere klassen (Piketty, 2008)). De opgesomde mechanismen zijn zeker geen 'afwijkingen'. Integendeel: ze behoren tot de normale werking van de samenleving, zoals deze is ontstaan binnen en door de strijd tussen de leden van de verschillende sociale categorieën om toegang tot beloningen te krijgen. De maatschappij zit vol krachtoverhoudingen, die men geïnstitutionaliseerd heeft om de voorrechten van een bepaald deel van de maatschappij te rechtvaardigen, ten koste van een ander deel, waarvan de 'armen' eigenlijk de grootste verliezers zijn (Bihl & Pfefferkorn, 2008).

Een andere vaststelling uit de analyses van de sociale mobiliteit, zijn de stromen die tot stand komen tussen de verschillende, zeer ongelijk bedeelde, posities. Het ideaal zelf van de gelijke kansen veronderstelt deze ongelijkheid tussen de posities. Doordat het aan de verdienste gekoppeld is, vindt een stroming binnen dit model immers dat de 'besten' de hoogste sociale beloningen mogen genieten (Cuin, 1993). In een wereld met een perfecte gelijkheid van kansen kunnen evenzeer armoede en miserie bestaan. Deze fundamentele ongelijkheid leidt tot een nulsomspel: ze impliceert dat er altijd winnaars en verliezers zijn. Zodra men deze vaststelling gedaan heeft, is het veel relevanter om de sociale kwestie als een logisch geheel binnen een macrosociaal perspectief te benaderen. De microsociale benaderingen, die slechts op de 'armen' focussen, zijn immers blind voor de muzikale stoelendans waaraan de leden van de verschillende categorieën deelnemen; ze zien niet in dat de Belgische economie gekenmerkt wordt door een gebrek aan 'goede plaatsen' en een aanzienlijke structurele werkloosheid. Deze laatste dwingt een niet te verwaarlozen deel van de bevolking om te leven van werkloosheidsuitkeringen en sociale bijstand, waarvan het bedrag vaak onder de armoedegrens ligt (Nationaal Hervormingsprogramma, 2012: 29).

### 3. Analyse van het beleid ter bestrijding van de armoede

Als men wil dat het beleid ter bestrijding van de armoede efficiënt is, moet het rekening houden met het bestaan van een gehiërarchiseerde samenleving waarvan de ongelijke structuur van generatie tot generatie gereproduceerd wordt. Om de relevantie van de hogervermelde resultaten te toetsen, confronteren we ze met een reeks officiële documenten die een beeld geven van de opvattingen die de politieke wereld erop nahoudt over de sociale kwestie. We analyseerden hoe men over armoede denkt en welke oplossingen overwogen worden in een reeks documenten die op de website van de POD Maatschappelijke Integratie staan: het Nationaal Hervormingsprogramma 2012 (NHP); het Nationaal Sociaal Rapport 2012 (NSR); het Federaal Plan Armoedebestrijding 2008 (FPA); een gevulgariseerde presentatie van de strijd tegen armoede door de FUNOC in nummer 174 van het blad *L'Essentiel*; het Nationaal **actieplan voor sociale insluiting 2008-2010 (NASI)**; het Strategisch **rapport inzake sociale bescherming en insluiting**

2008-2010; het boek dat verslag uitbrengt over de acties die plaatsvonden tijdens de nationale campagne *Samen tegen armoede. Ik ook!*; het boek *Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Pioniers van innovatie in de Belgische Federale Overheidsdiensten*; en de verslagen van de conferentie die op 18 en 19 november 2010 georganiseerd werd over de rol van het Europees Sociaal Fonds in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (hieronder *ESF-conferentie*). We hebben deze documenten omwille van hun officiële aard gekozen: ze bevatten maatregelen die olangs genomen werden of in de nabije toekomst genomen zullen worden; de POD Maatschappelijke Integratie stelt ze voor als officiële referenties inzake de strijd tegen armoede.

### 3.1 Armoede als een ongeval met levenslange gevolgen

Een eerste opvallend element is het feit dat armoede meermaals als 'een ongeval met levenslange gevolgen' voorgesteld wordt (Casman e.a., 2010: 15). Deze opvatting impliceert dat toeval een niet te verwaarlozen rol speelt wanneer mensen in armoede belanden. Dit idee is opgenomen in het Federaal Plan Armoedebestrijding. Dit plan geeft aan dat "voor sommigen [de armen], de weg lang en moeilijk is aangezien de levenslopen divers zijn en soms uit ongevallen, trauma's, lijden, tekorten... bestaan" (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 12). Deze opvatting over armoede doet ons vermoeden dat "iedereen er vroeg of laat mee geconfronteerd kan worden." (De Potter & Vandervoort, 2011: 54). Onze vaststellingen over het belang van de sociale afkomst voor de levensloop – en derhalve voor het risico om met armoede geconfronteerd te worden – tonen aan dat dit idee doorgaans niet klopt. Kinderen van *werklozen* hebben bijvoorbeeld 16 keer meer kans dan de kinderen van hoger kaderpersoneel om veeleer *werkloos* dan hoger kaderpersoneel te worden.

### 3.2 De plaats binnen de filosofie van de actieve welvaartsstaat

Deze definitie van armoede als een ongeval verwijst naar het individuele perspectief: armoede treft individuen en deze zijn geïsoleerde entiteiten; ze worden niet beschouwd als sociaal ingebetene *wezens*. *is Het* is derhalve logisch dat deze opvatting leidt tot individualiserende vormen van beleid. Zo stelt het Federaal Plan Armoedebestrijding: "De filosofie die [aan het Federaal Plan Armoedebestrijding] ten grondslag ligt, bestaat er wel degelijk in de autonomie van elk individu na te streven" (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 12). Binnen dit perspectief wil het beleid ter bestrijding van de armoede de armen de mogelijkheid bieden om voor zichzelf in te staan: "Iemand moet de tijd nemen om hen bij te staan, om hen te helpen hun capaciteiten te herkennen en te leren zien wat hun (ruil)mogelijkheden zijn." (De Potter & Vandervoort, 2011: 29). Daarom staat de opleiding van de armen centraal in het beleid ter bestrijding van de armoede: "Het versterken van de kennis van vaardigheden van mensen, of het nu via

de traditionele onderwijsstelselen is of via beroepsopleiding voor volwassenen en levenslang leren is, is een van de zekerste manieren om werk, zelfredzaamheid en een behoorlijke levensstandaard te verzekeren" (ESF, 2010: 4).

Het armoedebestrijdingsbeleid stimuleert eveneens de individuen om te gaan werken; het uitdiepen van de kloof tussen lonen en sociale uitkeringen wordt gezien als een middel om "de mensen te motiveren om te gaan werken" (POD Maatschappelijke Integratie, 2008-2010: 18). Zo wordt de degressiviteit van de werkloosheidssuitkeringen voorgesteld als een middel om armoede te bestrijden (POD Maatschappelijke Integratie, 2008-2010: 18). In het licht hiervan is het duidelijk dat het beleid ter bestrijding van de armoede, zoals andere sociale vormen van beleid, tot stand komt volgens het principe van de individuele responsabilisering, dat de actieve welvaartsstaat als volgt definieert: de overgang van een staat die de onmogelijkheid om te werken vergoedt, naar een staat die "de capaciteit om te werken bevordert, met name via de invoering van begeleidingsmiddelen die ervoor zorgen dat het individu aan zichzelf gaat werken." (Soulet, 2007: 177). Iedereen moet zijn/haar leven in eigen handen nemen om niet in de armoede te belanden.

Buiten deze activeringsdimensie worden het beleid van de actieve welvaartsstaat gekenmerkt door, een logica van 'maatwerk' (Franssen, 2003: 18-22): talrijke acties worden specifiek opgezet voor de 'risicogroepen' (POD Maatschappelijke Integratie, 2008-2010: 7), zoals jongeren, alleenstaande ouders, etnische minderheden of mindervaliden. Deze versterking van de directe actie naar doelgroepen toe houdt verband met 'de ontfinanciering van de indirecte beleidsvormen ter bestrijding van de armoede op het vlak van sociale zekerheid, onderwijs, gezondheid, stedenbouw en cultuur, die grondig de leefomstandigheden van de hele bevolking beïnvloeden' (Schaut, 2001: 69). Aldus worden, zowel wat armoede als de andere domeinen betreft, de universele rechten vervangen door een interventielogica die gebaseerd is op een gerichte en voorafgaandelijke identificatie van de noden:

*"Om de diversiteit op de arbeidsmarkt te garanderen en geen enkele doelgroep in de kou te laten staan, moet de toeleiding tot de arbeidsmarkt rekening houden met de situatie en behoeften van de te integreren individuen, of het nu gaat om jongeren, ouderen, mensen met een handicap of allochtonen, met inbegrip van de mensen zonder papieren. Voor de meest kwetsbaren is een persoonlijke en motiverende benadering nodig, en eventueel moet er eerst worden gewerkt aan een algemene verbetering van hun persoonlijke situatie."* (POD Maatschappelijke Integratie, 2008-2010: 14).

De gelijkenissen tussen de manier om de armoede te begrijpen en aan te pakken en de manier om ze te meten, zijn opvallend. Officiële documenten gebruiken immers bijna enkel microsociale indicatoren zoals de armoedegrenzen. Door hun eigen aard isoleren deze maatstaven de categorie van de armen van de rest van de bevolking, zoals we eerder zagen, maar maken ze het ook mogelijk om de kenmerken van deze categorie te identificeren. Aldus laat deze benadering toe om de individuen te differentiëren naargelang van een of ander kenmerk en om specifieke percentages te berekenen voor diverse 'risicogroepen' (POD Maatschappelijke Integratie, 2008-2010: 7). De macrosociale maat-

staven, die oog hebben voor de hele bevolking en voor de verhoudingen tussen de leden ervan, ongeacht hun kenmerken, zoals de Ginicoëfficiënt, worden slechts heel zelden gebruikt. Aldus stellen we vast dat de armoedematen veel meer zijn dan een gewoon technisch instrument, maar ook politieke vooronderstellingen inhouden.

### 3.3 Beleid dat op de psychoaffectieve dimensie gericht is

Een ander kenmerk dat voortvloeit uit de documenten die we analyseerden, is dat de armoede vaak als een probleem inzake zelfwaardering en niet als een gewone toestand van materiële ontbering voorgesteld wordt: "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." (Algemeen verslag over de armoede uit 1994, geciteerd in Casman e.a., 2010: 12). Aangezien het probleem met behulp van psychoaffectieve termen wordt verwoord, is het logisch dat dit ook zo is voor de aanpak ervan: "Om eruit te komen, moet men praten." (FUNOC, 2009: 7). Bijgevolg worden er praatgroepen en culturele activiteiten georganiseerd om armen de kans te bieden zich uit te drukken en hun gevoel van onbehagen te uiten (Schaut 2001). In de nationale campagne Samen tegen armoede. Ik ook! bijvoorbeeld, slaagden de sociale werkers, "via persoonlijke contacten (...) erin om een kwetsbare groep te laten deelnemen en hun kennis en emoties te delen. Ze slaagden erin om deze mensen te laten praten, uitdrukking te geven aan hun gevoelens en even hun dagelijkse problemen achter zich te laten." (De Potter & Vandervoort, 2011: 83).

Deze acties die op de psychoaffectieve dimensie zijn gericht, passen niet strikt in een wedertwerkstellingsstrategie. De armen opnieuw zelfvertrouwen geven, wordt een doel op zich, in plaats van een middel om hen uit de materiële armoede te halen. Volgens Schaut (2001) boeken deze acties, hoewel ze de verdienste hebben dat ze op het gebrek aan erkenning wijzen waarmee de arme bevolkingsgroepen te kampen hebben, geen vooruitgang voor wat betreft de sociale mechanismen die tot armoede leiden en waarvan we de effecten op de ongelijkheden en de reproductie ervan hebben geanalyseerd. In die zin vormen de psychoaffectieve middelen, indien ze niet gepaard gaan met herverdelende beleidsinitiatieven die de ongelijkheidsproducerende processen tegenwerken, slechts een symptomatische behandeling van de sociale kwestie.

### 3.4 Armen en modelburgers: twee vreemden die door een kloof gescheiden worden?

De officiële teksten stellen de armen eveneens voor als fundamenteel verschillend van de 'rest van de maatschappij' (Casman e.a., 2010: 12) en als afgescheiden of uitgesloten van deze laatste. Bijgevolg bestaat "de idee [van de culturele activiteiten ter bestrijding van de armoede] erin **de maatschappij [de armen] werkelijk** te integreren, [opdat ze

er], net als de anderen, deel van zouden uitmaken." (De Potter & Vandvoort, 2011: 8). De scheiding tussen de armen en de rest van de maatschappij is soms geconceptualiseerd door de notie 'kloof' (Casman e.a., 2010: 12-14). Bovenop het idee van de radicale scheiding, omvat deze kloof de idee van het 'tekort'. De armen komen iets tekort en dat tekort moet worden weggewerkt: "vele armen beschikken vaak overigens niet over de vaardigheden die vereist zijn opdat ze zich zouden kunnen gedragen op een manier die met het overheersende model overeenstemt; ongeacht of het gaat om een gebrek aan sociale, pedagogische, emotionele vaardigheden of vaardigheden met betrekking tot huishoudelijk of financieel beheer" (Casman e.a., 2010: 13). Hun kennis is zo gebrekkig dat, volgens deze opvatting, "de armen er vaak niet van bewust zijn dat ze het niet weten" (Casman e.a., 2010: 13). Deze opvatting is duidelijk miserabilistisch en culturalistisch (Stroobants, 2008). Ze is miserabilistisch omdat ze de populaire cultuur definieert als gekenmerkt door het tekort: ze vormt slechts een mislukt surrogaat voor de overheersende cultuur. Ze is culturalistisch omdat de verklaring voor armoede in de cultuur van de armen schuilt en niet in andere, bijvoorbeeld economische of institutionele, oorzaken.

Conform aan deze voorstelling van zaken worden de "talrijke openbare hulpmiddelen die voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting ter beschikking gesteld worden" beschouwd als zijnde aangepast aan hun doelstellingen. Als "armoede en uitsluiting blijven bestaan", is dit immers niet omdat deze middelen niet performant zijn, maar wel omdat "blind blijven voor de kloven die de doelgroep scheiden van de rest van de samenleving. Het gevolg is dat de hulpverlening vaak concreet weinig toegankelijk blijkt te zijn (...)" (Casman e.a., 2010: 12). Derhalve bestaat de oplossing om de armoede te beperken, niet uit de aanpassing van het beleid, maar wel uit de totstandkoming van een betere communicatie tussen de overhedsdiensten en de armen. Dit is de doelstelling van Ervaringsdeskundigen, waarvan het principe is dat de Staat personen die armoede hebben gekend, als "vertalers" tewerkstelt (Casman e.a., 2010: 17), omdat zij "dezelfde taal spreken" als de armen (Casman e.a., 2010: 40). Deze ervaringsdeskundigen "dragen ertoe bij de instellingen toegankelijker te maken via een nieuwe vorm van dialoog ... Ze komen tussen in het gevoel van onbegrip zowel langs de kant van de gebruiker (die niet wordt begrepen) als de instelling (die niet begrijpt). De ervaringsdeskundige is het verbindingsstreepje tussen de partijen. Doelstelling is om de breuk te vermijden" (Getuigenis van een ervaringsdeskundige in Casman e.a., 2010: 17).

### 3.5 Respect voor de armen: iedereen moet zijn/haar steentje bijdragen

Het belang van de psychoaffectieve dimensie en het idee van het fundamentele verschil tussen de armen en de 'gemiddelde burger' (Casman e.a., 2010: 9) brengt ons ertoe de doelstelling van de strijd tegen armoede in termen van respect te formuleren. Deze redenering vertoont gelijkenissen met het vertoog over multiculturalisme: de etnische minderheden zijn verschillend, hebben een eigen cultuur en lijden onder stereotypes; men

moet ze dus leren respecteren als groepen die verschillend zijn. Aldus staat respect voor het feit dat de armen anders zijn, centraal in het beleid ter bestrijding van de armoede:

*"Is de ambitie van het plan armoedebestrijding niet op de eerste plaats een mentaliteitswijziging bewerkstelligen, deze a priori achter zich te laten om zo de stereotypen terug te dringen en de angst voor een verschillend, atypisch, "van de norm afwijkend" wezen te overwinnen...? Beter kennen, betekent ook beter begrijpen. Het betekent afzien van de stigmatisering, weigeren armen te culpabiliseren." (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 12).*

Dit beleid inzake respect voor de armen kan op het getouw worden gezet via de wegen van eufemisering en sensibilisering. Eufemisering – het vervangen van een ruw of kwetsend woord door een verhullend, verzachtend, verbloemd woord – bestaat erin om veeleer de vorm van en de communicatie rond een beleid, eerder dan het beleid zelf, te veranderen. "Het taalgebruik is niet alleen belangrijk voor het begrip, maar een bepaalde woordenschat heeft ook de neiging om de armen te stigmatiseren. We denken hier met name aan bepaalde zeer gewichtige, archaïsche formuleringen, bijvoorbeeld inzake uitzettingen, waarbij de persoon aangemaand wordt binnen een bepaalde tijdsspanne de plaats "te ontruimen". (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 52). In dit geval verzacht men het juridische discours, zonder dat men iets doet aan de legitimiteit en de feitelijkheid van de uitzetting.

De andere weg waarlangs het beleid inzake respect voor de armen tot uiting komt, is sensibilisering. Omdat het probleem van de armoede bestaat uit de stereotypes waaronder de armen lijden, moet de strijd ertegen bestaan uit acties om de burgers te sensibiliseren tot respect voor deze armen. De nationale campagne **Samen tegen armoede**.

**Ik ook!** streefde deze doelstelling explicet na:

*"De campagne was bedoeld om het brede publiek te sensibiliseren rond armoede en armoedebestrijding. Het was een communicatiecampagne gericht op elke inwoner van de gemeente of stad. Met de **Champagne** wilde men de dialoog over armoede aanmoedigen en de bestaande taboes en clichés overstijgen. "Samen tegen Armoede. Ik ook.", opdat elke burger zich betrokken zou voelen en zou stilstaan bij armoede." (De Potter & Vandervoort, 2011: 64)*

De strijd tegen armoede wordt aldus een permanente strijd, waarbij iedereen zijn/haar steentje moet bijdragen tot een maatschappij die de armen respecteert. Zo wil het Federaal Plan Armoedebestrijding "iedereen mobiliseren en (het) streeft naar een voortdurende aandacht voor, en begripvollere kijk op de andere" (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 12). Deze opvatting geeft blijk van een zeker fatalisme en draagt de verantwoordelijkheid inzake armoede over van de Staat naar alle burgers:

*"Niemand zal ooit de uitroeining van de armoede – ultieme en ideale doelstelling – kunnen uitvaardigen. Iedereen kan echter bijdragen tot verandering door een luisterend oor te bieden, aandacht te besteden aan en open te staan voor dialoog. Dit zijn de eerste stappen die noodzakelijk zijn op de weg van de begeleiding naar autonomie" (staatssecretaris voor Armoedebestrijding, 2008: 12).*

### 3.6 We leven in een harmonieuze gemeenschap

Bovenstaande vertogen steunen op een bijzonder harmonieuze en geïntegreerde opvatting van de samenleving. Alle mensen, ook de armen, moeten hun plaats vinden in eenzelfde gemeenschap. In de officiële teksten wordt de visie voorgesteld als zouden we allen deelnemen aan een "gemeenschappelijk werk" (De Potter & Vandervoort, 2011: 8), als zouden we allen tot dezelfde "gemeenschap" behoren (De Potter & Vandervoort, 2011: 8, 34, 83). De sociale kwestie wordt veeleer gezien als een geheel van een ongelukkige samenloop van communicatieproblemen dan als inherent aan de organisatie van onze samenleving. Zo zouden, dankzij bemiddeling, "eigenaars en huurders [...] sociale partners worden, zoals in de arbeidswereld waarin er werkgevers en vakbonden zijn." (FUNOC, 2009: 7). Hoewel er conflicten tussen eigenaars en huurders kunnen optreden wegens een gebrek aan communicatie, zijn sommige van hun belangen structureel afwijkend en tegenstrijdig: doorgaans wenst de huurder weinig huur te betalen terwijl de eigenaar een hoge huurprijs wenst. Deze relatie is er een van fundamentele tegenstelling.

Wat de kwestie van de armoede betreft, is het dan ook niet relevant om de notie 'conflict' te verwijderen. Armoede is het gevolg van krachtverhoudingen en de aanpak van de armoede moet, ondanks de uitwerking van een activeringsbeleid, blijven steunen op herverdeling (via fiscale middelen of via de sociale zekerheid). Deze herverdeling herbergt ook een zekere vorm van conflict. Ze wil immers een nieuw evenwicht scheppen in de verdeling van de rijkdom, door de meer welgestelden te belasten ten voordele van de kansarmen. Hierdoor staan de herverdelingsmaatregelen centraal in het conflict tussen de sociale klassen (Piketty 2008).

## 4. Algemene conclusie: actieve welvaartsstaat, armoede meten en ongelijke kansen

In dit hoofdstuk hebben we vastgesteld dat het armoedebestrijdingsbeleid volgens de typische modaliteiten van de actieve welvaartsstaat vorm krijgt. Men gaat er immers van uit dat de risico's om in de armoede te belanden 'in' de individuen zelf schuilen omdat ze hun vaardigheden, zelfstandigheid of kennis onvoldoende ontwikkelden. Het valt op dat deze individuele opvatting van de sociale kwestie doorklinkt in de gebruikte meetinstrumenten zoals de armoedegrens en de identificatie van risicogroepen. In werkelijkheid zijn wetenschap en politiek nauw met elkaar verbonden: de maatstaven voor armoede zijn niet louter een gevolg van de individuele opvatting van verantwoordelijkheid; ze versterken deze ook. De aanpak is bedoeld om de armen individueel te 'motiveren' en hun 'eigen krachten' te leren kennen (De Potter & Vandervoort, 2011: 8). Het is de bedoeling dat de armen er zelf, dankzij hun eigen inspanningen, uitkomen. Zo stellen we de affiliateit van dit project met de noties 'verdienste' en 'gelijke kansen' vast: alle armen hebben de verantwoordelijkheid om hun vaardigheden voldoende te

ontwikkelen opdat ze zouden verdienen om uit de armoede te geraken, net zoals iedereen de verantwoordelijkheid heeft om juist te handelen, met de bedoeling niet in armoede te belanden.

In onze analyses moeten we uiteraard kritisch blijven ten opzichte van deze kijk op de zaken. Hoewel de idee van gelijke kansen zeer actueel is, verwijst het niet naar iets reëels. In de eerste plaats hebben we gezien dat het belang van de sociale afkomst in de levensloop van individuen absoluut fundamenteel is: de kans om arm te worden varieert sterk naargelang van de positie van de ouders. In werkelijkheid verwijst de impact van de afkomst naar een hele reeks (economische, educatieve, institutionele) mechanismen die de kinderen uit de hogere klassen bevoordelen ten opzichte van de kinderen uit de lagere klassen, die meer kans hebben om in de armoede te belanden. Derhalve moet het concept 'verdienste' in vraag worden gesteld, aangezien het verwijst naar een mythische kijk op de maatschappij volgens welke de situatie van een individu slechts het gevolg van zijn eigen inspanningen zou zijn. In de tweede plaats, is het paradoxaal om individuen aan te sporen hun verantwoordelijkheid op te nemen in een context die dit niet toelaat. Zo zien we niet in hoe de individuele beleidsmaatregelen voor de armen, hun lot op grote schaal kunnen verbeteren: het probleem schuilt in het gebrek aan goede sociale posities en banen. Zelfs als men de 'armen' de beste beroepsopleiding zou geven, is het onmogelijk dat ze allen hoger kaderpersoneel worden – niet omdat ze niet in staat zijn om te studeren, maar wel omdat de plaatsen aan de top heel beperkt zijn. In deze context kan nooit iedereen de 'sociale lift' nemen, zelfs niet als deze perfect zou functioneren. En als iemand de lift naar boven neemt, neemt iemand anders ze naar beneden.

## NOTEN

1. Dit is een van de vele formuleringen van dit principe. Een andere is: 'een maatstaf voor het meten van ongelijkheid moet afnemen wanneer er een transfer van een rijke naar een arme entiteit plaatsvindt, die tegelijkertijd de rangschikking van beide entiteiten in de inkomensverdeling handhaaft' (noot van de redactie).
2. Het gaat om de geaggregeerde gegevens van de *Luxembourg Income Study*. Ze kunnen vrij worden geraadpleegd op de website: <http://www.lisdatacenter.org>. De verschillende voorgestelde indicatoren zijn berekend op basis van het netto-inkomen van de huishoudens. De voorgestelde vaststellingen kunnen worden geverifieerd als men de analyse naar alle Europese landen uitbreidt.
3. Deze vaststelling wordt eveneens voor andere evaluaties inzake ongelijke inkomens geverifieerd: interdecil bereik, interquintiel bereik, coëfficiënt van Atkinson enz. Ongeacht de indicator die gebruikt werd om de ongelijke inkomens te evalueren, de verkregen resultaten zijn zeer gelijkaardig.
4. Een gelijkaardige vaststelling over de relevantie van het macroniveau, die gekoppeld wordt aan het probleem van de identificatie van de armen, werd gedaan door J. Accardo (2007). Hij stelt hierbij het concept 'equivalentieschaal' in vraag. Als men de equivalentieschaal verandert, betekent dit immers niet dat de armoedegraad en de variaties ervan in de tijd (macrovaststelling) grondig gewijzigd worden; de samenstelling van de arme bevolking daarentegen (microvaststelling) verandert grondig: de overheersende categorie verschuift van gezinnen met kinderen naar alleenstaanden.

5. Voor extra uitleg bij de individualiserende en microlokale dimensies in het tewerkstellingsbeleid te Brussel, zie Jacques (2012).
6. Voor meer informatie over deze nomenclatuur, zie Goldthorpe en Erikson (1992). Voor de operationalisering ervan, zie <https://www.iser.essex.ac.uk/archives/esec>. De vaders zijn in de categorie werkloos ondergebracht wanneer hun kinderen hen als dusdanig gedefinieerd hebben. De kinderen zijn in deze categorie ondergebracht wanneer ze op de datum van de enquête al minstens vijf jaar niet gewerkt hadden. Voor gepensioneerden hebben we dit criterium echter niet toegepast. Hun sociale positie werd geschat op basis van hun laatste beroep. We hebben enkel individuen geselecteerd die min of meer dezelfde leeftijd als hun vader hebben wanneer deze laatste het opgegeven beroep uitoefende. We hebben deze leeftijd geschat op 44 jaar +/- 10 jaar. Voor de details van deze operatie, zie Girès (2011).
7. Ons staal heeft betrekking op 3.195 individuen. De gegevens kunnen vrij worden geraadpleegd op de website: <http://www.europeansocialsurvey.org/>
8. We hebben geverifieerd of deze ongelijke inkomens statistisch beduidend zijn met behulp van een variantieanalyse en post-hoc-testen van Tuckey, die aangepast werden door Games en Howell voor groepen met een ongelijke grootte en variantie (Howell 2008: 353-389).
9. De chi-kwadraat van de relatie tussen het hoogst behaalde diploma en de socioprofessionele categorie is zeer beduidend (het betrouwbaarheidsniveau is hoger dan 99,999%), wat bewijst dat er ongetwijfeld een verband tussen deze variabelen bestaat.
10. Aan de hand van de statistische test op de randverdelingen kan men zien welke de relevante over/ondervertegenwoordigingen zijn, met andere woorden: die we naar de hele bevolking kunnen veralgemenen – met een bepaald betrouwbaarheidsniveau. We hebben het betrouwbaarheidsniveau met de tint van de kleur aangeduid. Een lichte tint duidt op een betrouwbaarheidsniveau van minstens 95%. Een donkere tint duidt op een betrouwbaarheidsniveau van minstens 99,995%.
11. De kansverhoudingen zijn waarschijnlijkhedsverhoudingen. Ze worden intensief gebruikt bij de studie van de sociale mobiliteit omdat ze toelaten om de structuureffecten te neutraliseren (bijvoorbeeld de toename van de categorie van de kaderleden tussen de generaties van de vaders en kinderen). Aldus laten ze ons toe enkel de graad van (on)gelijkheid van kansen te meten (Vallet, 2007).



## HOOFDSTUK 4

# De nieuwe gedaanten van de digitale kloof

*Gerard Valenduc*

In een samenleving waarop informatie- en communicatietechnologieën (ICT) steeds sterker hun stempel drukken, kunnen nieuwe risico's op uitsluiting de kop opsteken, afhankelijk daarvan of men die technologieën al dan niet gebruikt. Het begrip 'digitale kloof' verwijst naar die risico's op uitsluiting, verbonden met de opkomst van digitale technologieën. Intuïtief zou je kunnen stellen dat de digitale kloof de mensen die toegang hebben tot internet en ICT en die technologieën gemakkelijk kunnen gebruiken, scheidt van de groep die geen toegang heeft tot die nieuwe communicatiemiddelen en informatiebronnen. Dat beeld is een beetje te karikaturaal. Internet deelt de maatschappij niet op in *ins* en *outs*. Risico's op uitsluiting of marginalisering zijn er zeker, maar we moeten ze interpreteren in termen van maatschappelijke ongelijkheid. De uitdrukking 'digitale ongelijkheid' is tegenwoordig dan ook veel toepasselijker dan het begrip 'digitale kloof'.

Deze bijdrage wil een antwoord geven op drie vragen. Hoe kunnen we de huidige digitale ongelijkheden kenmerken en zijn ze van dezelfde aard als andere maatschappelijke ongelijkheden? Behoren mensen in armoederisico tot de achtergestelde groepen op het vlak van digitale technologieën? Bieden deze technologieën op hun beurt nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke integratie?

### 1. Hoe karakteriseren we de huidige digitale ongelijkheden?

Onderzoek naar digitale ongelijkheden onderscheidt doorgaans twee niveaus van ongelijkheid: de digitale kloof van de eerste graad, over ongelijkheden op het vlak van de toegang tot het internet en de digitale kloof van de tweede graad, die wijst op de ongelijkheden in het internetgebruik, eens de klip van de toegang is gerond (Hargittai, 2002; Di Maggio e.a., 2004; Brotcorne e.a., 2010; Mariën e.a., 2010).

#### 1.1 Ongelijke toegang: de digitale kloof van de eerste graad

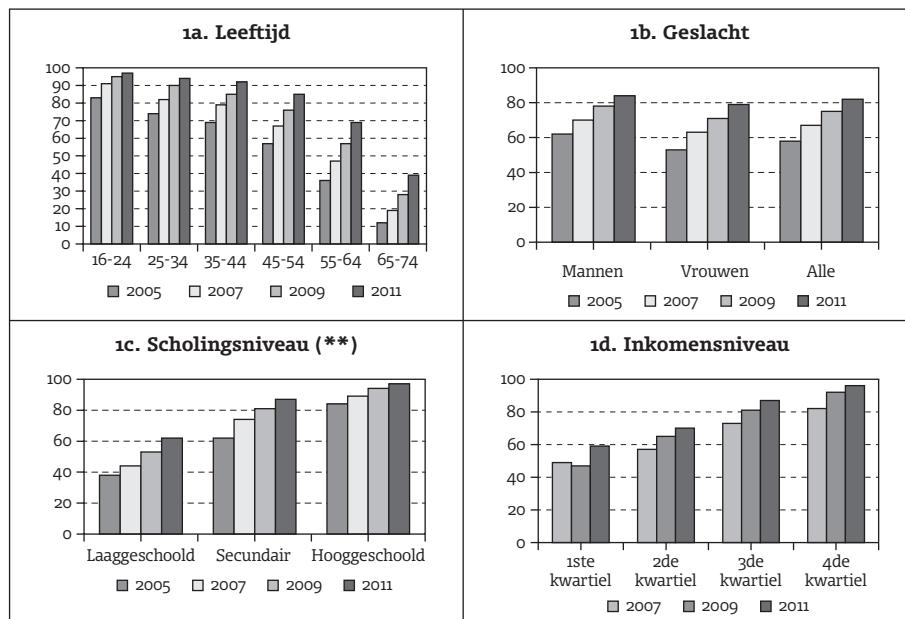
Recent onderzoek<sup>1</sup> in België toont aan dat, onder een bepaalde invalshoek, de digitale kloof verkleint, omdat het aandeel internetgebruikers in de bevolking groeit. Vanuit een

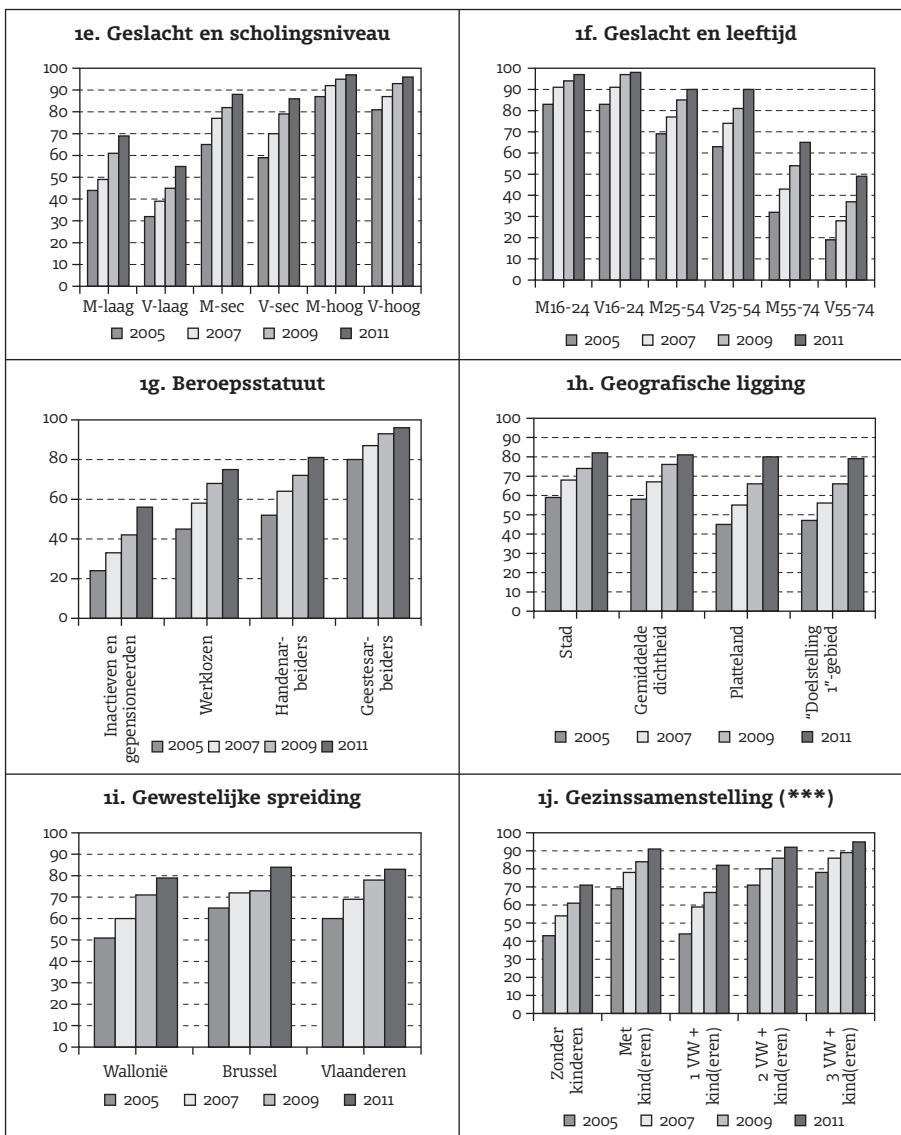
ander standpunt evenwel wordt die digitale kloof alleen maar dieper, omdat ze steeds moeilijker te overbruggen valt voor **zij** die in de marge van de digitale wereld blijven.

In België heeft de verspreiding van het internet zich de afgelopen vijf jaar, van 2005 tot 2011, aan een constant tempo voortgezet (+41% over de hele periode, ofwel gemiddeld +5% per jaar). In 2011 lag het aantal internetgebruikers<sup>2</sup> onder de Belgische bevolking tussen 15 en 75 jaar op 82%, tegenover 58% in 2005. In 2011 beschikte 77% van de gezinnen over een internetaansluiting, in 2005 was dat nog 50%. De leeftijds groep van 25 tot 54 jaar – de jongste en oudste cohortes dus uitgesloten – telt momenteel 90% internetgebruikers. Drie vierde van hen gebruikt het internet vrijwel dagelijks. Kortom, van de 25- tot 54-jarigen – de groep die volop economisch actief is – gebruikt slechts 10% geen internet. Het voorbije decennium zijn we geëvolueerd van een duale situatie, van een gespleten samenleving, naar een context van marginalisering van niet-gebruikers.

Om de ongelijke toegang te beschrijven, dat is dus de digitale kloof van de eerste graad, wordt veelal teruggegrepen naar de klassieke sociaaldemografische variabelen, die ook gebruikt worden om andere vormen van maatschappelijke ongelijkheid te beschrijven: leeftijd, geslacht, scholingsniveau, beroepsstatuut, inkomen, geografische ligging en gezinssamenstelling. Tabel 1 toont, aan de hand van tien grafieken, de evolutie van het aantal internetgebruikers onder de Belgische bevolking tussen 2005 en 2011.

**Tabel 1 – Evolutie van het aantal internetgebruikers (in de zin van de Eurostat-betekenis\*) onder de Belgische bevolking, 2005-2011.**





(\*) 'Gebruiker' volgens Eurostat = persoon die internet gebruikte in de drie maanden voorafgaand aan de enquête. Omdat in de praktijk slechts 2% van hen niet op internet ging in de voorgaande week, stemt dit overeen met 'regelmatige gebruikers'.

(\*\*) Laaggeschoold = hoogstens een diploma lager secundair onderwijs (ISCED 0-2); secundair = secundair of postsecundair diploma (ISCED 3-4); hooggeschoold = diploma uit het hoger onderwijs (ISCED 5-6).

(\*\*\*) De indicator die hier gebruikt werd, is de verhouding gezinnen die over een actieve internetaansluiting beschikken.

Bron: ADSEI-Statbel en Eurostat, berekeningen FTU.

Op het eerste gezicht wijzen deze grafieken op een toename van het aandeel internetgebruikers in alle sociaaldemografische categorieën waarmee rekening is gehouden. Als we ze echter van naderbij bekijken, dan worden we getroffen door de hardnekkigheid van betekenisvolle sociale ongelijkheden.

Het inkomensniveau is de meest discriminerende factor (grafiek 1d). In 2011 bedroeg het aandeel internetgebruikers 96% in het vierde inkomenskwartiel (de 25% rijkste huishoudens), tegenover 59% in het eerste kwartiel (de 25% armste huishoudens). Voor personen uit de laagste inkomensklasse werd pas onlangs, meer bepaald tussen 2009 en 2011, de kaap van de 50% gerond wat betreft de toegang tot het internet.,

Een tweede discriminerende factor is het scholingsniveau. Grafiek 1c toont dat mensen met een laag scholingsniveau (zonder diploma secundair onderwijs) duidelijk achterophinken. Bovendien merken we onder die laaggeschoolden een uitgesproken verschil tussen mannen en vrouwen, terwijl die genderkloof kleiner is geworden voor andere scholingsniveaus (grafiek 1e). In de groep laaggeschoolden is het aandeel digitaal uitslotenen aanzienlijk: in 2011 had 45% van de vrouwen en 31% van de mannen zonder secundair diploma nog nooit internet gebruikt.

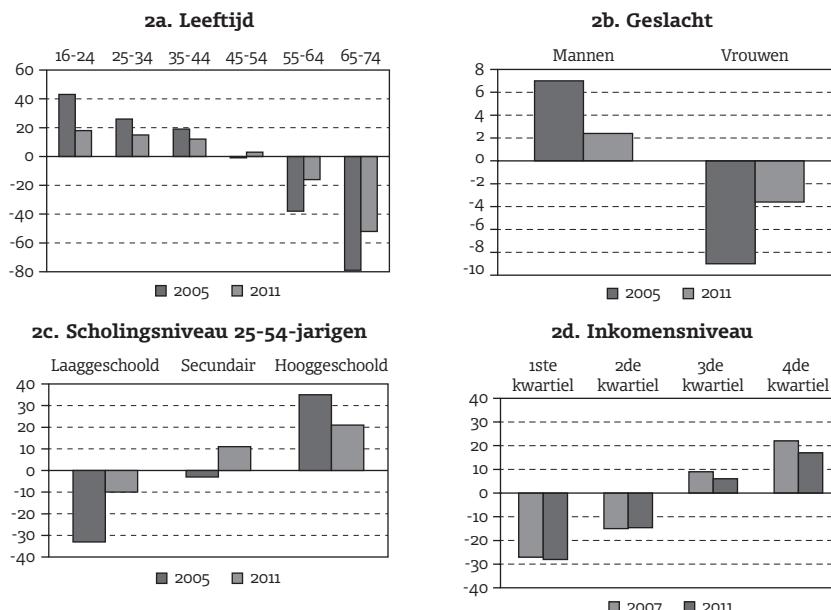
Bij de lezing van tabel 1 kunnen enkele bijkomende opmerkingen worden geformuleerd.

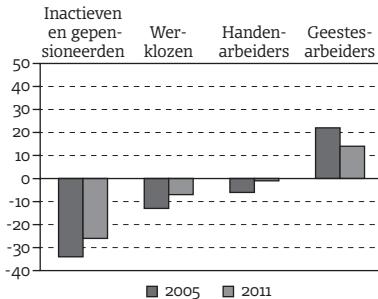
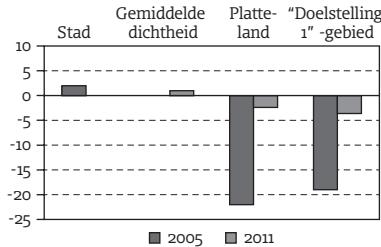
- De verschillen tussen mannen en vrouwen (grafiek 1b) zijn afgevlakt. Ze concentreren zich vooral in de groepen met een laag scholingsniveau (grafiek 1e) en de 55-plussers (grafiek 1f), een groep die meer vrouwen zonder diploma telt. Voor de andere scholingsniveaus en leeftijdscategorieën is de kloof op basis van geslacht de voorbije jaren nagenoeg volledig dichtgereden.
- De geografische ongelijkheden zijn pas recent afgevlakt. De situatie van mensen in plattelandsgebieden (lage bevolkingsdichtheid) en in economisch achtergestelde regio's ('doelstelling 1'-gebieden) was tot 2007 niet bepaald gunstig, maar de voorbije jaren heeft zich ook daar de kentering duidelijk ingezet (grafiek 1h). Wat de verschillen tussen Wallonië enerzijds en Brussel en Vlaanderen anderzijds betreft, stellen we vast dat die de voorbije zeven jaren sterk zijn verminderd (grafiek ii).
- Uit de gegevens over de internetaansluitingen bij gezinnen (grafiek 1j) blijkt dat de aanwezigheid van kinderen in het gezin gunstig is voor de aanwezigheid van een internetaansluiting. Deze gegevens vestigen ook de aandacht op een achtergestelde groep: bij de eenoudergezinnen (een alleenstaande volwassene met een of meerdere kinderen) heeft slechts 82% een aansluiting, tegenover 91% voor alle gezinnen met kinderen. Het verschil tussen de eenoudergezinnen en het gemiddelde van de gezinnen met een of meerdere kinderen werd intussen weliswaar veel kleiner: in 2005 gaapte er nog een kloof van 36% tussen beide, in 2011 was dat nog maar 9%.
- De voorbije zeven jaar werden de sterkste groeipercentages opgetekend in bepaalde groepen waar de gebruikersgraad het laagst lag: de senioren (+92% bij de 55- tot 64-jarigen, +225% bij de 65- tot 74-jarigen), eenoudergezinnen (+86%), werkzoe-

kenden (+67%), mensen uit plattelandsgebieden (+48%) en Walen (+51%). Ter herinnering: het gemiddelde groeicijfer voor dezelfde periode bedraagt 41%. Dat wijst op een inhaaleffect bij deze groepen.

Voor een genuanceerder beeld van de evolutie van de digitale kloof van de eerste graad (ongelijke toegang), moet worden gekeken naar de afname of toename van de verschillen tussen de categorieën, voor eenzelfde sociaaldemografische variabele. Voor elke variabele is het relevant om na te gaan of de uiterste categorieën ontdekken dichter bij het gemiddelde aanleunen. Die berekening van de relatieve verschillen ten opzichte van het gemiddelde werd gedaan voor een reeks variabelen uit tabel 1. De resultaten worden uiteengezet in tabel 2, die de situatie van 2011 vergelijkt met die van 2005 (of 2007 voor de inkomen, bij gebrek aan gegevens uit 2005). Om preciezer te zijn: de grafieken uit tabel 2 staan voor de evolutie van het verschil ten opzichte van het gemiddelde voor de variabelen leeftijd, geslacht, scholingsniveau, inkomen en geografische ligging. Er werd gekozen voor deze methode om de digitale kloof in cijfers te vatten, niet omdat ze op methodologisch vlak de beste zou zijn, maar eenvoudigweg omdat ze wordt aanbevolen in de Europese verklaring van Riga over e-inclusie van 2006 en omdat zo op die manier de vooruitgang kan worden gemeten die België boekte met betrekking tot zijn Europese verbintenissen.

**Tabel 2 – Vernauwing van de digitale kloof van de eerste graad: evolutie van de verschillen ten opzichte van de gemiddelde gebruikersgraad voor een aantal sociaaldemografische variabelen (\*).**



**2e. Beroepsstatuut****2f. Geografische ligging**

(\*) relatief verschil voor een categorie = (percentage gebruikers in de categorie – gemiddeld percentage)/gemiddeld percentage

Bron: Statbel en Eurostat, berekeningen FTU.

Uit de grafieken in tabel 2 blijkt, dat de verschillen ten opzichte van het gemiddelde tussen 2005 en 2011 kleiner zijn geworden voor alle onderzochte sociaaldemografische variabelen, behalve voor de laagste inkomens (eerste kwartiel).

Het **nationaal actieplan** ter bestrijding van de digitale kloof, opgestart in 2005, was erop gericht om tegen 2010 het aantal Belgen zonder toegang tot ICT met een derde terug te schroeven. Die algemene doelstelling werd gehaald. Het aandeel niet-gebruikers onder de hele Belgische bevolking werd zelfs met meer dan een derde gereduceerd: van 42% naar 18% van de bevolking, wat neerkomt op een relatieve daling van 59%. Het aantal gezinnen zonder een internetaansluiting werd meer dan gehalveerd (van 50% naar 23%).

De verklaring van Riga, die België in juni 2006 bekrachtigde, legde duidelijkere doelstellingen vast: tussen 2005 en 2010 moeten de verschillen tussen het gemiddelde van de bevolking en bepaalde achtergestelde groepen met de helft worden teruggedrongen. Het gaat daarbij om ouderen, gehandicapten, **laag opgeleiden**, werkzoekenden, etnische minderheden en bewoners van minder ontwikkelde gebieden, maar ook om genderverschillen. Figuur 2 toont dat in België de doelstellingen van de Riga-verklaring in 2011 voor verschillende doelgroepen gehaald werden: de 55- tot 64-jarigen (grafiek 2a), de laaggeschoold 25- tot 54-jarigen (grafiek 2c), de werkzoekenden (grafiek 2e), de bewoners van plattelandsgebieden (grafiek 2f) en de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen (grafiek 2b). Voor de gezinnen met een laag inkomen (grafiek 2d) is de verwijzing van die doelstellingen nog veraf. De ongelijke toegang om redenen van armoede blijft dus hardnekkig.

## 1.2 Ongelijk gebruik: de digitale kloof van de tweede graad

Eens de toegangsbARRIERE doorbroken is, moet het ongelijkheidsvraagstuk vanuit een andere invalshoek worden benaderd. Waar de ongelijkheid in toegang tot de digitale wereld hoofdzakelijk samenhangt met de materiële levensomstandigheden, is de ongelijkheid in gebruik moeilijker te vatten. Maar wat is dat juist, ongelijkheid in gebruik? Hier moeten we allereerst het onderscheid tussen differentiatie en ongelijkheid onderstrepen. Differentiatie in het internetgebruik is een steeds opvallender fenomeen. Jongeren en ouderen, mannen en vrouwen, hoofd- en handenarbeiders, mobielen en thuisblijvers, stads- en plattelandsbevolking, cultuur liefhebbers en sportfanaten, nieuwsgierigen en voorzichtigen, kunnen heel uiteenlopende voorkeuren en gewoonten hebben in hun internetgebruik. Die grote variëteit aan gebruiken is *an sich* geen bron van ongelijkheid, maar ze kan – integendeel – wijzen op een grote culturele diversiteit. De ongelijkheid ontstaat als de differentiatie van het internetgebruik de aanzet geeft tot discriminatie of kwetsbaarheid.

Het is moeilijk om de digitale kloof van de tweede graad aan de hand van statistische indicatoren te meten (Mariën e.a., 2010). De onderzoeken van Eurostat/Statbel proberen om het gebruik van online-toepassingen en internetdiensten te meten (**gebruikerspercentage** voor een bepaalde dienst, getoetst aan sociaaldemografische kenmerken), maar die geven slechts een beperkt beeld van het gebruik. Die onderzoeken zeggen immers niets over de frequentie of de intensiteit van het gebruik (leest men regelmatig of maar af en toe online de krant, om de koppen door te nemen of om volledige artikels te lezen?), noch over de betekenis die dat gebruik heeft in het dagelijkse leven (heeft het lezen van online-kranten een invloed op de manieren om informatie via de media te verwerven?).

Niettemin worden in tabel 3 enkele gegevens voorgesteld. De analyse van de ongelijke toegang legde twee grote discriminerende factoren bloot: het inkomen en het **scholingsniveau**. Daarom vergelijkt tabel 3 de gebruikerspercentages van verschillende online-diensten door de laagste en de hoogste inkomens (het eerste en het vierde inkomenskwartiel) en de laag- (geen diploma secundair onderwijs) en hooggeschoolden (diploma hoger onderwijs) onder de gebruikers tegenover elkaar te stellen. Het scholingsniveau en het inkomensniveau zijn evenwel niet onafhankelijk van elkaar.

Tabel 3 toont dat de verschillen onder de internetgebruikers op basis van het scholings- of inkomensniveau, eerder gering of zelfs onbestaande zijn als het gaat om communicatie- of ontspanningsactiviteiten. Dat is in het bijzonder het geval voor de socialenetwerksites. De verschillen zijn daarentegen wel veel opvallender wat het opzoeken van informatie, administratie en commerciële activiteiten betreft. Daar delven de laaggeschoolden en de armsten duidelijk het onderspit. Zij lopen met andere woorden een veel sterker risico om te worden gediscrimineerd of in de marge te verzeilen op het vlak van werkgelegenheid en opleiding, toegang tot openbare of commerciële diensten, vanaf het moment dat internetgebruik zich sterker en sterker manifesteert als een nieuwe ‘sociale norm’.

**Tabel 3 – Verhouding internetgebruikers die de voorbije drie maanden diverse online-diensten gebruikten (% van de internetgebruikers tijdens de voorbije drie maanden – 2011).**

	Alle	Scholingsniveau		Inkomen	
		Laag-geschoold	Hoog-geschoold	1ste kwartiel	4de kwartiel
Communicatie en ontspanning	Communicatie via internet (alle vormen)	95	90	97	-
	E-mailgebruik	91	83	96	-
	Telefoneren via internet, videoconferenties	24	20	28	34
	Andere communicatievormen (instant messaging enz.)	24	23	25	-
	Gebruik of downloaden van videogames, muziek, film	22	29	16	-
	Downloaden van software	26	21	32	23
	Gebruik van webradio of webtelevisie	26	25	30	-
	Aanmaken of delen van webcontent	21	20	23	-
	Gebruik van private (Facebook enz.) of professionele (LinkedIn, enz.) sociaalennetwerksites	51	50	52	53
Zoekactiviteiten	Opzoeken van informatie over voeding en gezondheid	43	32	53	40
	Opzoeken van informatie over goederen en diensten	53	38	69	38
	Lezen van online-tijdschriften of -kranten	46	32	60	31
	Websites raadplegen om educatieve redenen	54	43	68	-
Administratieve activiteiten	Informatie inwinnen via overheidswebsites (2010)	36	21	51	26
	Interactie met de overheid (e-government)	46	33	59	-
Commerciële activiteiten	Boekingsites voor reizen en hotels	49	37	63	30
	Internetbankieren	67	49	80	50
	Online-aankopen van goederen of diensten	38	26	52	-
	Verkoop van goederen of diensten, veilingssites	20	16	25	14

= niet bekend voor België in de Eurostat-database.

Scholingsniveau: laaggeschoold = hoogstens een diploma van het lager secundair onderwijs (ISCED 0-2); hooggeschoold = hoger diploma van het korte of lange type, al dan niet universitair (ISCED 5-6).

Inkomensniveau: het gaat om het inkomen van het gezin waarin de persoon in kwestie leeft; 1ste kwartiel = de 25% armsten, 4de kwartiel = de 25% rijksten.

Bron: Gegevens Eurostat/Statbel 2011 (in cursief: 2010).

Volgens de onderzoekers die de digitale kloof van de tweede graad onder de loep namen (Di Maggio e.a., 2004; Hargittai, 2002; Van Dijk, 2003), heeft dat fenomeen te maken

met de ongelijke verdeling binnen onze samenleving van de vereiste vaardigheden om ICT-gebruik in het algemeen en het internet in het bijzonder te beheersen (laten we dit ‘digitale vaardigheden’ noemen) en van de sociale hulpbronnen, anders gezegd hun sociale netwerken, de mogelijkheid om geholpen te worden, het belang dat aan communicatie wordt gehecht.

Het is zeker nuttig om even dieper in te gaan op die vaardigheidswestie. Verschillende studies tonen aan dat er drie verschillende niveaus van digitale vaardigheid bestaan: de instrumentele, de informatie- en de strategische vaardigheden (Steyaert, 2000; Van Dijk, 2005; Brotcorne & Valenduc, 2009a; Mariën, 2010).

De instrumentele vaardigheden verwijzen naar het gebruik van het materiaal en de software, of dat nu in een huiselijke omgeving of in een beroepscontext is. De informatievaardigheden hebben betrekking op de nieuwe manier om met internetmateriaal om te gaan: de informatie zoeken, selecteren, begrijpen, beoordelen, verwerken. Waar het gebruik van informatica altijd al de nodige instrumentele vaardigheden vereiste, hebben die informatievaardigheden pas recent aan belang gewonnen met de opkomst van het internet. Voor een nog genuanceerde onderscheid kunnen we de informatievaardigheden nog eens gaan opsplitsen in twee vormen: de formele en de substantiële vaardigheden. De eerste hebben betrekking op de vorm, de tweede op de inhoud van de informatie. De strategische vaardigheden hebben alles te maken met de bekwaamheid om de informatie op een proactieve manier aan te wenden, om ze zinvol te gebruiken in het alledaagse leven en om ze te benutten voor beslissingen in de eigen professionele en persoonlijke omgeving. Ze ondersteunen doelgerichte gedragingen. De strategische vaardigheden, net als de substantiële informatievaardigheden, zijn geen nieuwigheden die met ICT zijn verbonden; ze waren al nodig voor de geschreven en audiovisuele media. Interactieve **online media** verhoogden enkel hun belang. Tabel 4 geeft een gedetailleerd beeld van deze vorm van digitale vaardigheden.

De methode om digitale vaardigheden te ontwikkelen berust trouwens op twee trends die een ander ritme volgen: de evolutie van de technologie en van het leren. Nog de ene, nog de andere verloopt lineair. De technologische evolutie wordt gekenmerkt door tussenfasen en breuken. Het leren op ICT-vlak is een proces van herhalen, bestaande uit een onophoudelijke aaneenschakeling van inhalen en afhaken; een leerproces dat nooit wordt afgerond of voltooid. Daarbij blijken twee specifieke vaardigheden nuttig, die niet strikt onder de noemer van de digitale vaardigheden vallen: enerzijds de overdrachtsvaardigheden, met andere woorden het vermogen om de kennis en kunde verworven binnen een leeromgeving, over te dragen naar een andere omgeving, hetzij beroepsmatig, hetzij huiselijk; anderzijds het vermogen om mee te gaan in een dynamiek van levenslang leren. Die transversale vaardigheden zijn minstens even belangrijk als de digitale vaardigheden *an sich*.

**Tabel 4 – Een overzicht van de digitale vaardigheden.**

Instrumentele vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basisvaardigheden om het materiaal (toetsenbord, muis, randapparatuur) en de software te gebruiken (menu's, back-ups, klassementen).</li> <li>- Technische vaardigheden en redeneervermogen om met 'crashes', virussen en andere gangbare storingen om te gaan.</li> </ul>
Formele informatievaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het vermogen om de bestandsstructuur van een computer, een website of een muziek- of fotoverzameling te begrijpen; begrip van de opbouw van een website (sitemap).</li> <li>- Het vermogen om de structuur van links in hypertekst te begrijpen; inzicht in het uitzicht van een multimediapagina.</li> <li>- Het vermogen om de indeling van informatiebronnen, verdeeld over een groot aantal websites, te begrijpen; beheersing van de veroudering en snelle vernieuwing van de informatiebronnen.</li> <li>- Kunnen omgaan met de alomtegenwoordigheid van het Engels.</li> </ul>
Substantiële informatievaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het vermogen om online naar informatie te zoeken, ze te selecteren uit het overaanbod, de kwaliteit ervan te beoordelen.</li> <li>- Het vermogen om die informatie zelf te bewerken, informatiebronnen te combineren die van de meest uiteenlopende media en auteurs afkomstig zijn.</li> <li>- Het vermogen om verbanden te leggen tussen de geselecteerde informatiebronnen en daaruit algemene ideeën of conclusies te formuleren.</li> </ul>
Strategische vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het vermogen om het internet zinvol te gebruiken in het alledaagse leven en beslissingen te nemen om het te benutten in de eigen professionele en persoonlijke omgeving.</li> </ul>
Algemene vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het vermogen om kennis en kunde die in een leeromgeving verworven werd, naar een andere omgeving over te dragen.</li> <li>- Het vermogen om mee te gaan in een dynamiek van levenslang leren.</li> </ul>

Bronnen: Van Dijk, 2005; Brotcorne e.a., 2010.

Kunnen we de digitale vaardigheden en hun ongelijke verdeling in de maatschappij meten? De Eurostat/Statbel-enquête bevat een reeks vragen over de taken die personen kunnen uitvoeren met een computer of op internet. Op die manier kunnen alvast de instrumentele vaardigheden ingeschat worden. De voornaamste resultaten worden voorgesteld in tabel 5. Net als in tabel 3 wordt ook hier een onderscheid gemaakt tussen de laagst- en hoogstgeschoolden en de minst- en meestvermogende gebruikers. De resultaten bevestigen eens te meer de discriminerende rol van het scholings- en inkomensniveau in de digitale ongelijkheden. Van de laaggeschoolde gebruikers beschikt 41% slechts over beperkte computervaardigheden, bij de gebruikers met een hoger diploma is dat maar 17%. De kloof is vergelijkbaar met die op basis van het inkomen: 37% in het eerste kwartiel, 19% in het vierde kwartiel. Wat de instrumentele internetvaardigheden betreft, zijn de verschillen kleiner, maar toch nog zeer uitgesproken.

Om tabel 5 niet te overladen met informatie zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen niet opgenomen. Die zijn aanzienlijk voor computervaardigheden van technische

aard, ongeacht het scholingsniveau; ze zijn weinig opvallend voor internetvaardigheden en voor de minder technische computervaardigheden (presentaties of multimediacpagina's maken). Dat bevestigt het sterk gendergebonden karakter van de sociale oplevingen over informatietechnologie.

**Tabel 5 – Inschatting van de instrumentele vaardigheden van computer- en internetgebruikers (% van de gebruikerspopulatie – 2011).**

		Alle	Scholingsniveau		Inkomen	
			Laag-geschoold	Hoog-geschoold	1ste kwartiel	4de kwartiel
Instrumentele computervaardigheden	Bestanden kopiëren of verplaatsen	80	68	91	70	89
	Informatie in documenten kunnen knippen, kopiëren en plakken	77	63	89	64	87
	De basisrekenfuncties gebruiken in een spreadsheet	54	34	72	33	69
	Nieuwe hardware of randapparatuur aansluiten en installeren	57	45	69	47	65
	Software-instellingen configureren	27	19	38	21	33
	Powerpointpresentaties of multimediacpagina's maken	42	27	58	30	55
	Beperkte computervaardigheden <sup>(1)</sup>	29	41	17	37	19
Instrumentele internetvaardigheden	Een zoekmachine gebruiken	93	85	97	85	96
	Een e-mail met bestandsbijlagen verzenden	83	71	93	71	91
	Gebruik van chatboxes, forums, discussiegroepen	44	39	48	42	47
	Gebruik van P2P-netwerken om muziek, films enz. uit te wisselen.	14	12	17	9	17
	Een webpagina of blog maken	13	8	19	11	16
	Teksten, beelden, muziek online plaatsen (bv. op socialenetsites)	33	28	37	24	37
	De veiligheidsinstellingen van een webbrowser kunnen aanpassen	21	13	30	12	28
	Beperkte internetvaardigheden <sup>(2)</sup>	43	51	34	45	37

(1) Beperkte computervaardigheden = maximaal twee van de volgende zes taken kunnen uitvoeren: de muis en de menu's bedienen, bestanden kopiëren of verplaatsen, informatie knippen – kopiëren – plakken, een spreadsheet gebruiken, bestanden comprimeren, een informaticaprogramma schrijven of wijzigen.

(2) Beperkte internetvaardigheden = maximaal twee van de volgende zes taken kunnen uitvoeren: een zoekmachine gebruiken, een e-mail met bijlagen verzenden, deelnemen aan forums of chatsessies, telefoneren via internet, films of muziek uitwisselen via P2P-netwerken, een webpagina of blog maken. Definitie van opleidings- en inkomensniveau: zie tabel 3.

Bron: Gegevens Eurostat/Statbel 2011.

Deze gegevens hebben enkel betrekking op de instrumentele vaardigheden. Maar ook de strategische en informatievaardigheden spelen een belangrijke rol in de digitale kloof van de tweede graad. Enkele onderzoekers hebben een aantal evaluatie- en meetinstrumenten voor informatievaardigheden ontwikkeld. Die instrumenten berusten op specifieke enquêtes (Boutet & Trémembert, 2009), op observaties van individu's terwijl ze internet gebruiken (Beauvisage, 2007; Gui, 2007), of op de uitwerking van tests om de informatievaardigheden op de proef te stellen (Bonfadelli, 2002; Van Deursen & Van Dijk, 2010). De resultaten van die onderzoeken bevestigen vrijwel eensluidend dat het opleidingsniveau een goede graadmeter is voor de ongelijke verdeling van de informatievaardigheden. Van Deursen en Van Dijk (2010), die dezelfde vormen van digitale vaardigheden gebruikten als in tabel 4, geven echter aan dat ook andere factoren dan het opleidingsniveau van tel zijn, meer bepaald de motivatie van de gebruikers en hun 'ancienniteit' op het vlak van internetgebruik. De nieuwelingen in de digitale wereld, ongeacht hun leeftijd, zouden naar verluidt meer problemen ondervinden op het vlak van informatievaardigheden. Dat kan in het nadeel zijn van de groepen met een laag inkomens- of scholingsniveau die later kennismaken met ICT en internet en die nog niet de tijd hebben gehad om 'digitale ervaring' op te doen. Die handicap zou zich echter na verloop van tijd recht trekken, terwijl de ongelijkheid verbonden aan het opleidingsniveau zich hardnekkig doorzet.

## 2. Digitale technologieën en armoede

Een van de eerste Belgische studies die het verband legde tussen ICT en armoede is er een van het Planbureau (Deckers & Kegels, 2003). De auteurs koppelen deze kwestie aan het concept van 'meerdimensionale armoede', dat niet enkel rekening houdt met het beschikbare inkomen in functie van een vooraf vastgestelde armoededempel, maar ook met andere factoren die de positie van arme gezinnen ten opzichte van de rest van de maatschappij kenmerken: de situatie op de arbeidsmarkt (werkloosheid, onzekerheid, lage lonen), het soort woning, toegang tot opleiding, de fysieke en psychische gezondheid. Op basis van de gegevens uit de nationale gezinsenquête bevestigt het Planbureau, dat arme gezinnen tegen een ICT-achterstand aankijken die almaar groeit. Evenwel is van de armoededimensies niet het lage inkomen de best verklarende variabele, maar de ontoereikende economische integratie; anders gezegd, het opleidingsniveau en de integratie op de arbeidsmarkt.

Enkele jaren later, in 2007 om precies te zijn, nam het Instituut Samenleving en Technologie (IST)<sup>3</sup> de draad van dat verband tussen armoede en technologie weer op, door bij de Universiteit van Antwerpen een studie aan te vragen (OASeS, Vranken e.a., 2007) en door een sensibiliseringscampagne te organiseren over heel Vlaanderen, met de actieve medewerking van Verenigingen voor armoedebestrijding (Steyaert, 2007). Het thema stond in 2008 ook op de agenda van het Federaal colloquium dat elke jaar in de Senaat georganiseerd wordt naar aanleiding van de Digitale Week.

## 2.1 De hinderpalen die moeten worden overwonnen voor de digitale inclusie van mensen in armoede

De studie van Vranken e.a. (2007) legt vijf soorten hinderpalen bloot waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd. Die hinderpalen worden hieronder opgesomd en uiteengezet, in het licht van de vaststellingen in het eerste deel van het artikel.

De eerste hinderpaal is op de hoogte blijven van wat er zich afspeelt in de wereld van de ICT, die heel wat geheimen kent voor mensen in armoede. 'Onbekend is onbemind', om het met de woorden uit de sensibiliseringss brochure van het IST te zeggen (Steyaert, 2007). Uit getuigenissen van op het terrein blijkt hoe moeilijk het voor mensen in armoede is om zich een beeld te vormen van wat de mogelijkheden van ICT zijn, hoe ze goedkoop aan de technologieën kunnen geraken en hoe ze zich kunnen laten bijstaan. Armen voelen zich dikwijls buitenspel gezet als het over ICT gaat en ook in de omgevingen waar ICT wordt gebruikt: op school, op het werk, in bestuurlijke aangelegenheden. Zo gaan ze zich ongemakkelijk voelen ten opzichte van hun kinderen.

De tweede hinderpaal is om gemotiveerd te geraken, de interesse te vinden om de eerste stapjes te zetten in de digitale wereld, wat vaak niet de eerste bekommernis is van mensen die in armoede leven. Voor sommigen uit die drempel zich in een angst die ze moeten overwinnen, voor anderen in een wens, een schijnbaar ontoegankelijke droom die ze moeten waarmaken. De verenigingen die op het werkveld actief zijn, proberen ook sociale motiveringen aan te wakkeren: een netwerk met relaties uitbouwen, het 'sociaal kapitaal' te herstellen, dat vaak verloren is gegaan in het proces van verarming. Dat vraagstuk van het sociale kapitaal heeft betrekking op zowel de digitale kloof van de eerste graad als die van de tweede graad, zoals **meer recent** onderzoek onderstreept (Brotcorne e.a., 2010; Mariën e.a., 2010).

De derde hinderpaal is de sociale druk waaronder mensen die geen internet gebruiken gebukt gaan. Die sociale druk is heel zwaar om dragen als die van de kinderen komt, die zich op school vertrouwd maken met ICT, maar daar thuis niet over kunnen beschikken om informatie op te zoeken of hun huiswerk te maken. Hij zet zich ook door in de relaties met besturen, banken, in de zoektocht naar een baan. De verwijzingen zijn alomtegenwoordig in de reclame, de vrije tijd, de sport. De verenigingen voor armoedebestrijding trachten die sociale druk om te vormen tot persoonlijke motivatie, maar ze verwijten verschillende instituten, zoals de scholen, wel dat ze het gebruik van een computer of internet opleggen zonder oog voor de sociale ongelijkheden op dat vlak.

De vierde hinderpaal is het kostenplaatje. Het verband tussen technologie en armoede legt opnieuw de vinger op de kwestie van de kostprijs, die een beetje naar de achtergrond was verwezen in recent onderzoek naar de digitale kloof. Mensen met een laag inkomen moeten zich vaak in de schulden steken als ze over ICT willen beschikken. Naast het hoge prijskaartje van een internetabonnement zijn arme gezinnen bijzonder gevoelig voor de verborgen ICT-kosten: bijkomend materiaal, reparaties, software, veiligheid,

elektriciteitsverbruik voor mensen die onderworpen zijn aan de 'minimumlevering' van 6 ampère. Andere technologieën, zoals een gsm, houden ook aanzienlijke schaduwkosten in, meer bepaald omdat de prijsstructuur en de contracten vaak onbegrijpelijk zijn voor laaggeschoolden en laaggeletterden. De schuldenlast is een bijzonder probleem, om verschillende redenen. Ten eerste is een aankoop op krediet duurder dan een contante betaling en ze verzuwt bovendien de maandelijkse financiële last voor de gezinnen. De maatschappelijke werkers van de OCMW's wezen het IST erop dat de opkomst van ICT een steeds belangrijkere factor is in de schuldenlast van arme gezinnen. Ten tweede wordt, bij het bezoek van een deurwaarder, computerapparatuur niet als noodzakelijk beschouwd voor een gezin en wordt net dat materiaal als eerste in beslag genomen, omdat het om luxegoederen zou gaan – een drama, vooral voor de kinderen. In 2008 werd in het Federaal Parlement een wetsvoorstel ingediend om computerapparatuur te schrappen van de lijst met goederen die vatbaar zijn voor beslag in geval van onbetaalde schulden. Tenslotte zijn de fiscale stimuli die de investeringen van gezinnen in ICT moeten bevorderen (fiscale aftrek), zijn niet relevant voor mensen die in armoede leven.

De vijfde hinderpaal is die van de complexiteit van ICT en de vereiste vaardigheden om er goed mee om te gaan. De arme milieus moeten aan verschillende handicaps het hoofd bieden: een laag scholingsniveau, een verhoogd analphabetisme, negatieve ervaringen met de traditionele onderwijs- en opleidingsvormen, netwerken beperkt zijn tot 'sterke' banden en daardoor uit mensen bestaan die met dezelfde tekorten te kampen hebben. De verenigingen die aan maatschappelijk werk doen en tegelijk mensen in armoede vertrouwd proberen te maken met ICT, benadrukken het belang om los te komen van de klassieke initiatie- en opleidingsschema's op het vlak van ICT, door een projectpedagogie voor te stellen, tegelijk het gebrek aan basisvaardigheden op te vangen (in het bijzonder leesvaardigheid) en ICT te benutten als middel om uit de armoede te breken.

## 2.2 Discriminatie en kwetsbaarheid

De ongelijke toegang en de ongelijkheden in gebruik verhogen het risico op 'digitale marginalisering' van de sociale groepen die er slachtoffer van zijn. In het bijzonder zij die het risico lopen om in armoede te vervallen, worden blootgesteld aan dat risico op digitale marginalisering (Steyaert, 2007; Yon e.a., 2012). Ze staan heel zwak in een context die de integratie in de informatiemaatschappij als nieuwe sociale norm opdringt. Die zwakke positie gaat gepaard met twee bedreigingen: discriminatie en kwetsbaarheid.

Discriminatie naar toegang tot internet en vaardigheden om het te gebruiken, kan door zowel economische actoren als door politieke en bestuurlijke actoren worden veroorzaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de toegang tot werk en opleiding, de toegang tot kennis en cultuur, het gebruik van openbare online diensten, het gebruik van commerciële diensten, het vermogen om met anderen te communiceren, de participatie aan het publieke leven.

De kwetsbaarheid verwijst naar situaties waarin ze aan risico's worden blootgesteld, zoals een gebrek aan digitale vaardigheden waardoor de beroepssituatie onzeker wordt, een gebruikersprofiel dat aanzet tot verslaving of dwangmatig gebruik, gevoeligheid voor oplichterij, leermoeilijkheden, moeite om het onderscheid te maken tussen de echte en de virtuele wereld. Mensen die in armoede leven zijn heel kwetsbaar voor schulden of oplichterij op internet, wat onder andere te maken heeft met de ongelijkheden op het vlak van informatievaardigheden. De risico's op verslaving of dwangmatig gebruik, meer bepaald als het gaat om videogaming of online-kansspelen, komen vaker voor in situaties van sociale onzekerheid (Yon e.a., 2012).

Discriminatie en kwetsbaarheid zijn de sleutelbegrippen van de digitale kloof. Een oudere, die nooit internet gebruikt, maar wel dynamisch, opgeleid en zelfstandig is, een goede levensstandaard geniet en kan terugvallen op een sterk relatie- en bijstandsnetwerk, zal niet ten prooi vallen aan digitale uitsluiting. Een jongere daarentegen die moeite heeft met de toegang tot en het gebruik van internet, zal afgliden naar de marge van zijn generatie, het risico lopen om uitgesloten te worden en daardoor steeds moeilijker toegang vinden tot opleiding, arbeidsmarkt en publieke diensten online. Daar waar de digitale kloof van de eerste graad in essentie verwijst naar socio-economische ongelijkheden, hangt de digitale kloof van de tweede graad eerder samen met culturele ongelijkheid.

### 2.3 Een bijzonder geval: laaggeletterdheid

De alomtegenwoordigheid van digitale technologieën kan een bijkomend risico vormen voor mensen die niet kunnen lezen of schrijven (Valenduc, 2012).

In verband met de digitale kloof van de eerste graad hebben we gemerkt dat we onze aandacht moeten vestigen op twee factoren van uitsluiting: het lage inkomensniveau en het lage scholingsniveau. Laaggeletterden zijn vaak blootgesteld aan beide factoren.

Wat de digitale kloof van de tweede graad betreft, moeten we trachten een beter inzicht te krijgen in het verband tussen de verschillende soorten digitale vaardigheden en de verschillende situaties van laaggeletterdheid. Instrumentele vaardigheden zijn niet uitsluitend technisch van aard. Ze spreken ook de leesvaardigheid aan: het vermogen om berichten te begrijpen, instructies te ontcijferen en uit te voeren, een probleem te beschrijven in geval van panne. Het klopt dat computerinterfaces steeds vaker afbeeldingen en icoontjes gebruiken om de 'toegangsdrempel' te verlagen voor mensen die moeite hebben met lezen, maar uiteindelijk blijkt dan toch dat kunnen schrijven onontbeerlijk is. Sommige recentere technologische ontwikkelingen gaan weliswaar in de richting van meer intuïtieve grafische interfaces, waarbij niet kunnen lezen of schrijven minder een probleem is. Om een smartphone of tabletcomputer met aanraakscherm te bedienen worden vooral icoontjes gebruikt, er wordt maar zelden iets geschreven.

We moeten ook rekening houden met het verschil tussen instrumentele vaardigheden, waarvoor de drempel lijkt te verlagen, en informatievaardigheden, waarvoor de drempel steeds hoger lijkt te worden (Van Deursen & Van Dijk, 2010).

De informatievaardigheden doen rechtstreeks een beroep op de symbolische voorstellen die tot de wereld van de schrijfvaardigheid behoren, maar ook op een nieuw universum van voorstellingen die verschillende media combineren: schrift, geluid, beeld, grafische vormgeving, iconentaal. Lange tijd kon je een computer uitsluitend bedienen met een instrument waarvoor je moest kunnen schrijven, het toetsenbord; tegenwoordig zijn er ook andere mogelijkheden, zoals muizen, aanraakschermen en zelfs stembediening. Die vaststelling houdt echter niet in dat informatievaardigheden losgekoppeld kunnen worden van schrijfvaardigheden. Het is ijdele hoop om te verwachten van de technologie dat ze de kloof die ze zelf geslagen heeft, ook zelf weer zal dichten.

Bovendien vormt laaggeletterdheid een aanzienlijke hinderpaal bij de uitbouw van substantiële informatievaardigheden en strategische vaardigheden. Het risico is verre van ondenkbaar dat laaggeletterden zich moeten beperken tot elementaire internetvaardigheden – films of muziek downloaden, chatten in fonetisch geschrift, rondsnuffelen in **Facebook-roddels** – en de overgang niet zullen maken naar een hoger niveau van gebruik dat interactiever is of meer nut heeft voor hun socio-economische insluiting.

Laaggeletterdheid vormt vooral een zichtbare hinderpaal bij jongeren. Uit een studie naar de risico's op digitale uitsluiting bij 16- tot 25-jarigen (Brotcorne e.a., 2009b) blijkt dat jongeren geconfronteerd worden met twee digitale werelden: enerzijds die van spel en ontspanning, die vaak enkel elementaire vaardigheden vereist, en anderzijds een digitale wereld verbonden aan opvoeding, werk, openbare en private dienstverlening. De samenleving – of meer bepaald de opleidingsinstituten, de werkgevers, de overheid – verwacht van jongeren dat ze even vertrouwd zijn met die tweede digitale wereld als met de eerste. In tegenstelling tot de kansrijkste van hun generatie, ondervinden kansarme jongeren grote moeilijkheden om bruggen te slaan tussen beide werelden. Ze roesten vast in het basisgebruik – weliswaar vaak heel intensief – van digitale technologieën en online-diensten, omdat ze de basisvaardigheden voor lezen, schrijven en taal niet beheersen.

Tijdens verschillende onderzoeksprojecten van de 'Fondation Travail-Université' hebben we verschillende medewerkers van de digitale openbare ruimten en informatica-trainers voor kansarmen ontmoet. Ze zijn het er vrijwel unaniem over eens dat kunnen lezen en schrijven noodzakelijk is om goede digitale vaardigheden te verwerven. Een elementaire geletterdheid is een vereiste, een goed niveau is een troef, maar niet noodzakelijk een vereiste. Het is wel degelijk mogelijk om schrijf- en taalvaardigheid gelijktijdig met digitale vaardigheden te ontwikkelen. De digitale hulpmiddelen, in het bijzonder multimedia, worden dan ten dienste gesteld van een meer geïntegreerd leerproces, waarin het vermogen om zich uit te drukken en te communiceren centraal staat.

### 3. Van uitsluiting naar insluiting: het potentieel van de nieuwe digitale instrumenten

Steeds meer actoren op het werkveld, met name maatschappelijke werkers, medewerkers van de digitale openbare ruimten, informaticatrainers, ontdekken en ervaren de nieuwe mogelijkheden die digitale technologieën bieden om de maatschappelijke integratie van kansarmen te bevorderen. Internet is in de eerste plaats een hulpbron voor die veldwerkers: een goudmijn van ideeën, opleidingsinstrumenten en computertoepassingen die nuttig zijn voor hun werk. Dat is in het bijzonder zo als het om alfabetisering gaat (Maes, 2012).

Maar dit is nog maar de eerste stap. De volgende stap moet zijn om de instrumenten te gebruiken in de opleiding of in de maatschappelijke bemiddeling zelf en samen met het doelpubliek, zodat dit de instrumenten leert gebruiken. In de digitale openbare ruimtes merken we dat de medewerkers heel vindingrijk omspringen met multimedia, als toegangspoort tot een leerproces. Andere verenigingen hebben digitale hulpmiddelen ontwikkeld voor bepaalde kansarme doelgroepen: dyslectici, mensen met emotionele stoornissen, mensen met een lichte mentale achterstand; zoals blijkt uit het Europese project INCLUSO, gecoördineerd door de KU Leuven en de KH Kempen (Engelen e.a., 2010). Die hulpmiddelen gebruiken vaak digitale beelden als taalelementen.

Er heerst een grote behoefte om die, vaak geïsoleerde, ‘goede praktijken’ uit te wisselen en te benutten in de verschillende luiken van het verenigingsleven, zoals basis-educatie, maatschappelijke bijstand, permanente opvoeding, mediaopvoeding, socio-professionele insluiting, armoedebestrijding en ondersteuning van personen met een handicap.

### 4. Samenvatting en conclusie

De analyse van de gegevens van de Statbel/Eurostat-enquête over de informatiemaatschappij toont aan dat, ondanks dat het internet sterk is ingeburgerd in de Belgische samenleving, er toch nog hardnekkige ongelijkheden blijven bestaan op het vlak van internettoegang en -gebruik. Een laag inkomens- of scholingsniveau verhoogt het risico op digitale uitsluiting. Mensen die in armoede leven moeten vaak aan beide risicofactoren het hoofd bieden. Wat de toegang tot internet betreft (digitale kloof van de eerste graad), zijn de mensen die in gezinnen met een laag inkomen leven, de enige maatschappelijke groep waarvoor de relatieve positie ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking niet is verbeterd in de voorbije vier jaar. Op het vlak van ongelijkheden in het internetgebruik (digitale kloof van de tweede graad), zijn de cognitieve hulpmiddelen (opleidingsniveau, digitale vaardigheden) en de sociale hulpmiddelen (relatienetwerk en sociale bijstand) doorslaggevender dan de materiële hulpmiddelen. Meer nog dan de in-

strumentele vaardigheden spelen de informatievaardigheden vandaag de dag een sleutelrol in een betere insluiting in de informatiemaatschappij.

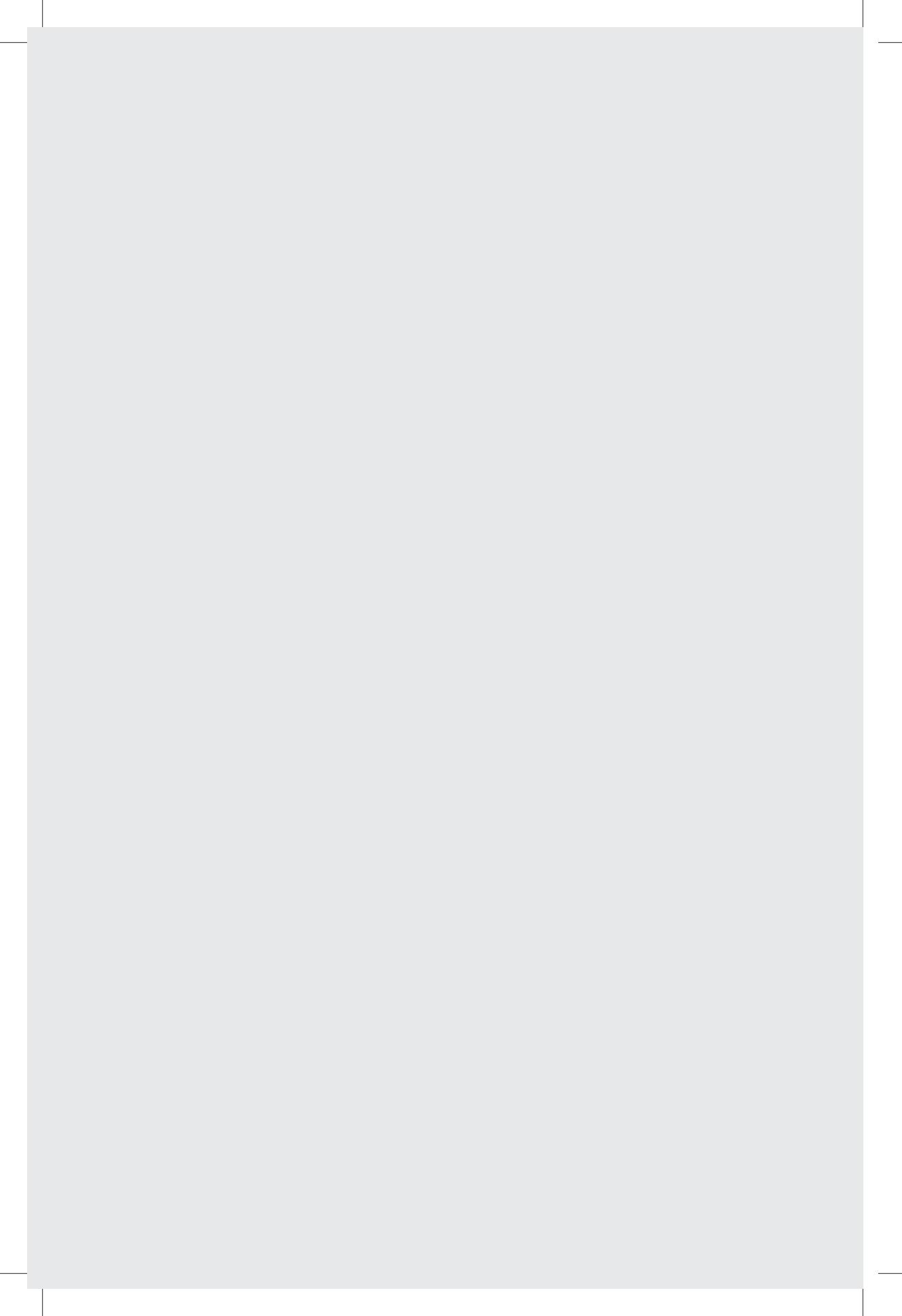
Mensen die in armoede leven, voelen zich op het vlak van ICT vaak buitenspel gezet. De digitale insluiting van de armsten noopt tot de invoering van begeleidingsinstrumenten, die hen motiveren en ertoe aanzetten om hun digitale vaardigheden te ontwikkelen vanuit hun persoonlijke, familiale of sociale leefomgeving. Ze vereist ook de nodige beleidsmaatregelen om de rechtstreekse en onrechtstreekse kosten voor het gebruik van internet terug te schroeven en het risico op schulden of oplichting in de kiem te smoren. Het kwetsbaarheidsvraagstuk is niet uitsluitend technisch of economisch getint, het hangt ook af van de ontwikkeling van het culturele kapitaal (meer bepaald de informatievaardigheden) en het sociale kapitaal (de ondersteuningsnetwerken) van kansarme maatschappelijke groepen. We mogen digitale technologieën echter niet enkel als een bedreiging zien, als een risico op uitsluiting. Ze bieden ook de kans op maatschappelijke integratie, een kans die al wordt benut in tal van initiatieven op het terrein. Dat gebeurt vaak op een heel creatieve manier, zowel op technisch als op pedagogisch vlak. De ondersteuning van maatschappelijke innovaties rond digitale insluiting moet een prioriteit worden in de beleidsmaatregelen die de strijd aanbinden met de digitale ongelijkheden.

## NOTEN

1. Dit rapport baseert zich op gegevens die door de FOD Economie en Statistiek (ADSEI-Statbel) werden verzameld en gepubliceerd, waarvan de enquêtes de Eurostat-database over de informatiemaatschappij voeden. De recentste gegevens zijn die uit 2011 (verzameld in november 2011).
2. Van alle ICT-indicatoren werd hier enkel rekening gehouden met de indicatoren die verband houden met de internetverspreiding en het internetgebruik. Uit statistieken blijkt immers dat slechts heel weinig mensen een computer gebruiken zonder het internet te gebruiken, en dat heel weinig mensen het internet enkel gebruiken via andere middelen dan de computer.
3. Het Instituut Samenleving en Technologie (IST) is het instituut voor evaluatie van de technologische keuzes, opgericht door het Vlaams Parlement. Het IST heette toen (2007) nog Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectonderzoek (VIWTA). Het Vlaams Parlement besloot in 2011 om einde 2012 de activiteiten van het instituut stop te zetten.

## **DEEL II**

**Armoedebeleid: de weg is met goede  
voornemens geplaveid**



## **Roeien met te korte riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in crisis in tijden van crisis.**

*Jan Vranken, Willy Lahaye en Emilie Charlier*

Het is niet de opzet van dit Jaarboek – en zeker niet van deze inleiding – om het armoedebeleid in het algemeen en dat van de huidige federale regering in het bijzonder, grondig te evalueren; daarvoor is meer tijd nodig. Om onze analyse te contextualiseren, openen we met een beschouwing over de relatie tussen direct en indirect armoedebeleid, een onderscheid dat vooral in tijden van crisis relevant wordt; ten eerste om de ontwikkelingen in dit beleid te situeren en, ten tweede, om een doelmatiger armoedebeleid te ontwikkelen. Daarna bespreken we het armoedebeleid op verschillende niveaus van besluitvorming, met bijzondere aandacht voor de deelstaten, de federale overheid en Europa. De traditionele schets van de bijdragen in dit deel mag natuurlijk niet ontbreken. Toetsstenen die behulpzaam kunnen zijn bij een inschatting van deze doelmatigheid, sluiten deze inleiding af.

### **1. Direct en indirect armoedebeleid**

Wanneer het over armoedebeleid gaat, dan heeft men het meestal over ‘direct’ armoedebeleid: maatregelen die duidelijk op mensen in armoede of specifieke armoedesituaties – zoals een tekort aan inkomen – gericht zijn. Minstens even belangrijk is het ‘indirecte’ beleid; dat zijn maatregelen in het algemene beleid die een – soms niet of onvoldoende onderkende – impact hebben op het leven van mensen in armoede. Die impact bestaat er dan dikwijls in dat ze aanleiding geven tot het bestendigen of versterken van armoede en andere vormen van sociale uitsluiting.

De verzameling van maatregelen die thuis horen onder het directe armoedebeleid hebben betrekking op alle mogelijke gebieden van het maatschappelijke en persoonlijke leven, van het meest ingrijpende tot het meest alledaagse. Daarenboven nemen ze zeer diverse vormen aan. Het kan gaan over eenmalige initiatieven, projecten, acties,

programma's of beleidsmaatregelen. We geven enkele illustraties. Inzake sociale bescherming is er het Recht op Maatschappelijke Integratie; inzake werkgelegenheid zijn er de vele initiatieven die ervoor moeten zorgen dat wie geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt of daaruit wordt weggedrumpt – om redenen van lage scholing, langdurige werkloosheid of een complexe problematiek – terug beschikbaar wordt voor die arbeidsmarkt; ook arbeidszorg, sociale werkplaatsen en verwante initiatieven behoren hiertoe. Inzake onderwijs zijn er de bijspijkerprogramma's, de toewijzing van extra middelen aan scholen waarvan de leerlingen een risicotiel profiel hebben (wegens taalachterstand of een depriverende leef- en woonomgeving). Inzake vrijetijdbesteding zijn er de speciale pasjes en de cheques, de vakantiekampen voor kinderen uit gezinnen in armoede. Inzake wonen zijn er de opvangplekken voor dak- en thuislozen, de sociale verhuurkantoren en het socialewoonbeleid. Inzake energievoorziening zijn er de budgetmeters, de energiesnoeiers, de voorzieningen voor mensen met betalingsproblemen. Inzake bestedingen zijn er de voedselbanken en de – in sommige steden sterk bedreigde – sociale kruideniers. En doorheen al deze initiatieven, zijn er natuurlijk de OCMW's, die hun duidelijk algemene opdracht ternauwernood kunnen waarmaken, omdat ze hun handen vol hebben met de toenemende en complexere vormen van armoede en sociale uitsluiting.

Verre van het belang van deze initiatieven te willen minimaliseren, gaat onze aandacht in deze bijdrage naar wat we al in een bijdrage in het (Vlaamse) Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting anno 1991 het 'indirecte' armoedebeleid noemden (Vranken & Geldof, 1991: 96). Indirect armoedebeleid verwijst naar de effecten die vrijwel elk beleid (het arbeidsmarktbeleid, het werkgelegenheidsbeleid, het woonbeleid en het fiscaal beleid), deels onbedoeld en onbewust, heeft op armoede, op de reproductie daarvan en op de leefomstandigheden van de mensen in armoede.

In dat allereerste Jaarboek opperden we twee veronderstellingen over het armoedebeleid van de tweede helft van de jaren 1980. We zijn enigszins ontsteld te moeten vaststellen dat beide actueler zijn dan ooit.

Wordt het 'directe' armoedebeleid niet (mede) gevoerd ter bestrijding van de negatieve weerslag van het 'indirecte' armoedebeleid? Wordt via dit armoedebeleid het institutionele model van een sociaal beleid niet verlaten voor een sociaal beleid van het residuele type?

Het leefloon verhogen, het toepassingsgebied uitbreiden en een aantal daarmee verbonden maatregelen – maatregelen waardoor de armen leren om zich aan de omstandigheden aan te passen, zoals budgetbegeleiding of zuinig energieverbruik bij duidelijk onvoldoende inkomen – vormen daarvan illustraties. De gaten in de sociale zekerheid en in de sociale bescherming in het algemeen worden altijd maar groter – recent nog door de ingrepen in de werkloosheidsuitkeringen die per 1 november 2012 van kracht werden – en wie daardoor in precaire omstandigheden verzeild geraakt, komt in het onderste en vél te lage vangnet van het leefloon terecht.

We blijven ons afvragen of de vele uiteenlopende maatregelen voor mensen in armoede, die ongetwijfeld een positieve impact hebben op hun concrete **leefomstandigheden** – structureel niet dreigen te leiden tot een eigen statuut voor deze bevolkingsgroep? Is er geen hedendaagse (en leefbaardere) versie van het 19de-eeuwse statuut van ‘pauper’ in de maak (zie ook Vranken, 1982)? Natuurlijk heeft dit statuut een veel hoger comfortniveau, althans in absolute termen. Maar ook vandaag gebeurt er een ongelijke omruil van rechten en plichten, waarbij vooral wordt beknibbeld op het volwaardige karakter van hun burgerschap. Dat was niet anders in de Engelse *Poor Law*, op het einde van de 19de eeuw. Sommige van de meest vooruitstrevende scholen en ziekenhuizen waren toen voor paupers, als tweederangsburgers.

Ook vandaag wordt een stelselmatig meer (uit)sluitende opdeling gemaakt tussen burgers van eerste rang en die van tweede rang. De armen worden vastgespikkeld aan hun toestand en de mogelijkheid van opwaartse sociale mobiliteit – toch een van de hoekstenen van de moderne samenleving – wordt verlaten; dit ondanks het hele activeringsdiscours. Het onderwijs is al langer niet meer de koninklijke weg naar een beter leven, maar veeleer een selectiemechanisme dat kinderen uit de ‘betere milieus’ een extra stoot in de rug geeft. Zo wordt het onderwijs in Vlaanderen geprezen omdat het zo hoog scoort op internationale ranglijsten. Dat het tevens ook een van de meest ongelijke onderwijsstelsels is, daarover wordt zedig gezwegen. Dit alles gebeurt binnen een publiek en politiek discours waarin de armen terug verantwoordelijk worden gesteld voor hun lot.

Over sociale stratificatie en sociale mobiliteit gesproken, het is schijnend dat, ondanks alle verbale aandacht voor mensen in armoede en ondanks de publicatie van nu een Vlaams én een federaal Jaarboek over armoede, geen middelen beschikbaar zijn voor een grootschalig onderzoek naar de plaats van mensen in armoede in die sociale stratificatie, hun (gebrek aan) kansen voor opwaartse mobiliteit en welke wegen er dan wel openliggen voor hen.

Directe maatregelen mogen dus niet worden ontkoppeld van een algemeen beleid, waarvan bestrijding van de armoede een essentieel onderdeel moet vormen. Enkel in zo’n raamwerk worden situatie- en doelgroepgerichte maatregelen doelmatig. Enkel in zo’n raamwerk draagt innovatie ‘van onderop’ inderdaad bij tot een nieuwe dynamiek en een grotere doelmatigheid van de armoedebestrijding. Het zet ook aan tot nadenken over die donkere kant van het beleid, die bestaat uit maatregelen waardoor de armoede groter wordt en dieper. Die perverse effecten van het beleid worden al te dikwijls onder de mat gekeerd, in de hoop dat niemand daaronder gaat kijken.

In dit verband is een coherente en gerichte armoede-effectenrapportering van uitermate groot belang. De eerste pogingen daartoe dateren van in 1995, mede onder de impuls van de Vlaamse Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting. In dat jaar **waren** wetsvoorstellingen ingediend (zie onder meer die van Peeters, De Meyer en Dielen, hernomen door Vermassen en Bonte) en ook vanuit wetenschappelijke hoek wordt al lan-

ger gewezen op de noodzaak van een armoede-effectenrapportering (zie onder meer Vranken e.a., 2001). Op federaal vlak werd de idee van een armoedetest door minister van Maatschappelijke Integratie, Christian Dupont, in 2005 naar voor geschoven in een toespraak naar aanleiding van de tiende verjaardag van het *Algemeen Verslag over de Armoede*. Deze idee zou worden voorgesteld aan de ministerraad. Ook het Brussels Armoederapport van 2008 pleit voor het uitvoeren van een armoede-effectenrapport bij elke beslissing: ‘Dit armoede-effecten-rapport moet toelaten bij elke belangrijke beslissing **het** impact van de genomen maatregelen in te schatten, en dit op alle beleidsterreinen.’ (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2008: 10). Het verst gevorderd lijkt men in Vlaanderen, waar een voorzichtig begin werd gemaakt met een experimentele armoede-effectenstudie van de invoering van de Vlaamse kindpremie, de maximumfactuur in de thuiszorg en de regelgeving van toepassing op de sociale verhuurkantoren.

De kerngedachte van een armoede-effectenrapport is om de potentiële impact van beleidsmaatregelen te evalueren op (het leven van mensen in) armoede. Het is per definitie proactief. Idealiter start het zelfs vóór beleidsmaatregelen worden geïnitieerd. Daarnaast is deze vorm van evaluatie niet louter gericht op directe maatregelen, maar brengt ze alle beleidsdomeinen in rekening. Dit past binnen het denkkraam van een inclusief beleid. Een armoede-effectenrapportage kan men ook uitvoeren wanneer oudere beleidsmaatregelen (die nog niet werden voorafgegaan door zo'n rapport) worden bijgestuurd. Zo kan men mogelijke negatieve bijwerkingen identificeren en aanpakken en positieve effecten, zo mogelijk, versterken. Belangrijk is dat bepaalde maatregelen ambigu kunnen zijn; ze kunnen een positief effect hebben voor de ene, maar een negatief effect voor de andere bevolkingsgroep. Daarom moeten alle mogelijke effecten zo veel mogelijk gekend zijn; ook wanneer groepen uit de boot vallen bij een bepaalde maatregel.

Dat de invoering van een armoede-effectenrapport zo lang op zich laat wachten, komt vooral door het ontbreken van een politiek draagvlak dat het inclusieve karakter van het armoedebeleid erkent (De Boyser, 2008a).

## 2. Armoedebeleid op verschillende niveaus van besluitvorming

Deze beschouwingen over het indirecte armoedebeleid en over de relatie met het directe armoedebeleid, onderstrepen nogmaals het belang van iets waarover al menige keren werd geschreven: omdat armoede zo'n complex probleem is, dat zich uitstrekkt over meerdere gebieden van het bestaan, kan armoedebeleid zich niet beperken tot een van die domeinen (zoals het inkomen), maar moeten verschillende bevoegdhedsdomeinen samenwerken en moet de overheid partnerschappen aangaan met andere actoren, zoals die uit het middenveld, maar ook uit de wereld van de economie. Daarenboven is

samenwerking tussen de verschillende niveaus van besluitvorming noodzakelijk. Evenwel is zelfs deze *multilevel governance* nog verre van gerealiseerd; een georganiseerde samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus raakt meestal niet verder dan de fase van de vrome voornemens en in het beste geval, van de symbolische daden.

Tot die verschillende besluitvormingsniveaus behoort zeker het **lokale niveau**. Evenwel is daarover geen systematisch onderzoek beschikbaar. Materiaal daarvoor is wel vorhanden; zo zijn er de visitatieverslagen over het armoedebeleid in die steden die armoede hebben aangeduid als prioriteit in het kader van het (Vlaamse) stedenbeleid (Oostende, Sint-Niklaas, Brussel, Gent, Genk, Leuven, Mechelen), de rapporten over het federale Grootstedenbeleid. Natuurlijk leren we ook heel wat uit de werking van de OCMW's, die uiteindelijk nog altijd een belangrijke – de belangrijkste – actor zijn in het lokale armoedebeleid. In het thematische derde deel van dit Jaarboek komen een aantal thema's uit de werking van de OCMW's aan bod.

## 2.1 Het regionale niveau

Terminologisch valt een onderscheid te maken tussen het 'Vlaamse/Waalse/Brusselse armoedebeleid' (het beleid dat binnen de bevoegdheid van de Vlaamse/Waalse/Brusselse overheid valt of binnen het beleid van de Duitstalige Gemeenschap) en het 'armoedebeleid in Vlaanderen/Wallonië/Brussel' (waarbij de interactie tussen het Vlaamse/Waalse/Brusselse/Duitstalige armoedebeleid en de federale maatregelen in die gewesten en gemeenschappen wordt verrekend). We focussen hier op het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting dat door die regionale overheden zelf wordt gevoerd.

### 2.1.1 Het Vlaamse kansarmoedebeleid

Schetsen we vooreerst even het raamwerk van het Vlaamse armoedebeleid. Het Armoedebereidingsdecreet van 21 maart 2003 verplicht de Vlaamse Regering om binnen twaalf maanden na haar aantreden een Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) op te stellen voor een periode van vijf jaar. Dit VAPA moet minstens de volgende onderdelen bevatten: de beschrijving van de algemene visie op het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid; de situering van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid binnen het nationale en het Europese armoedebestrijdingsbeleid; de doelstellingen op lange en op korte termijn binnen elk beleidsdomein; de concrete beleidsacties; het tijdpad voor de uitvoering; de indicatoren om de voortgang te meten en de ingezette instrumenten. Op 9 juli 2010 keurde de Vlaamse Regering, op voorstel van minister Lieten, dit VAPA goed. De coördinerende minister legt jaarlijks, voor 1 april, een voortgangsrapport voor aan de Vlaamse Regering en die bezorgt het voortgangsrapport voor 1 mei aan het Vlaams Parlement.

Voor 2012 werden twaalf prioriteiten in de strijd tegen armoede vastgelegd: de invoering van een Vlaamse armoedetoets; de automatische rechtentoekenning van Vlaamse

rechten; de versterking van de wijkgezondheidscentra; het stimuleren van netwerkvorming bij hulpverleners; de automatische toekenning van de schooltoelage en verdere experimenten met het concept 'Brede School'; het ondersteunen van verschillende vormingsinitiatieven in het kader van het versterken van armoedekennis bij opleidingsverstrekkers; de oprichting van het Vlaams Armoedestunpunt (VLAS); het stimuleren en ondersteunen van samenwerkingsverbanden tussen de erkende instellingen voor schuldbemiddeling; de automatische toekenning van een huurpremie voor wie vijf jaar op de wachtlijst van een sociale woning staat; initiatieven in het kader van de realisatie van een duurzame toeleiding naar de arbeidsmarkt voor mensen in armoede (zoals werkervaringsprojecten voor ongekwalificeerde jongeren voor werkplekken); het lanceren van de Vlaamse UiTPAS die voor mensen in armoede een niet-stigmatiserende toegang tot het vrijetijdsaanbod garandeert; en, ten slotte, meer aandacht voor de problematiek van gekleurde armoede via de interculturalisering van de armoedebestrijding.

~~We lichten enkele van deze prioriteiten kort toe.~~

Net als op federaal niveau is ook voor de Vlaamse Regering de bestrijding van kinderarmoede een prioriteit. Het Actieprogramma Kinderarmoede, dat in 2011 werd voorgesteld, beklemtoont het recht op een gezinsleven, onderwijs en vorming, duurzame werkgelegenheid, wonen en energie, participatie en vrije tijd. Een STUDIO Kinderarmoede van December 2011 dient als basis voor het verder versterken en verdiepen van dit Actieprogramma Kinderarmoede; op 30 november 2012 werd daartoe overigens een belangrijke stap gezet met de organisatie van een seminarie met vertegenwoordigers uit het middenveld.

De automatische toekenning van rechten is een ander vermeldenswaardige prioriteit. In 2011 al maakte het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting een inventarisatie van de federale rechten met het oog op automatische rechtentoekenning. Met betrekking tot de Vlaamse rechten stelde de administratie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin eveneens een inventarisatie op en het VLAS zou dezelfde oefening maken met betrekking tot de toekenning van sociale rechten op lokaal vlak. Er werden al stappen ondernomen in verband met deze topic. In 2012 werd de automatische huursubsidie voor mensen met een laag inkomen die vijf jaar of langer wachten op een sociale woning, ingevoerd. Vanaf het schooljaar 2013-2014 zou ook de automatische toekenning van de schooltoelage operationeel zijn. Voor de uitbreiding van de automatische toekenning naar andere rechten wordt telkens een haalbaarheidsonderzoek voorzien, in het kader van de armoedetoets.

Het concept 'Brede School' is een netwerk van lokale organisaties (zoals school, jeugdbeweging, cultuurcentrum, kinderopvang) die samen hetzelfde doel voor ogen hebben, namelijk kinderen en jongeren een brede leef- en leeromgeving aanbieden zodat elk kind zijn eigen talenten ontdekt en zich maximaal kan ontplooien. Naar mensen in armoede worden in dit kader specifieke initiatieven genomen, vooral voor wat betreft financiële toegankelijkheid.

Het al genoemde VLAS werd opgericht in het besef dat wetenschappelijke onderbouwing van het armoedebeleid van groot belang is. De daarmee verbonden oprichting van een Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek wil komen tot een coördinatie en afstemming van de kennis en informatie over armoede en van de instrumenten die ter beschikking staan van het beleid, waaronder de armoede-indicatoren en de armoedetoets.

Vermeldenswaard is, tenslotte, de Armoedebarometer van 'Decenniumdoelen 2017', een samenwerkingsverband van dertien belangrijke organisaties uit het middenveld. Jaarlijks onderzoekt Decenniumdoelen 2017 de ontwikkeling van zes doelen op verschillende beleidsniveaus en over de verschillende levensdomeinen heen, om zo op basis van meetbare indicatoren de evolutie van de armoedesituatie in Vlaanderen op te volgen. Het Centrum OASeS van de Universiteit Antwerpen biedt daarbij de nodige wetenschappelijke ondersteuning. Net als bij de vorige vier metingen, staat ook de vijfde Armoedebarometer op 'zwaar weer' ([www.decenniumdoelen.be/armoedebarometer/](http://www.decenniumdoelen.be/armoedebarometer/)).

#### 2.1.2 Het Waalse beleid inzake sociale cohesie

Momenteel bestaat er op het niveau van het Waalse Gewest een plan voor sociale cohesie ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. De twee belangrijkste doelstellingen van dit plan zijn enerzijds de sociale ontwikkeling van de wijken en anderzijds de bestrijding van alle vormen van bestaanzekerheid, armoede en sociale uitsluiting. Het sociale cohesieplan is opgebouwd rond vier krachtlijnen: socioprofessionele inschakeling, toegang tot degelijke huisvesting, toegang tot gezondheidszorg (met inbegrip van de behandeling van verslavingen) en het verstevigen van de sociale, intergenerationale en interculturele relaties. De activiteiten die in het kader van dit sociale cohesieplan werden ontplooid, zijn beschreven in twee evaluatierapporten (2009 en 2010).

Naast dit sociale cohesieplan draagt het 'Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP)' (het Waalse Netwerk voor armoedebestrijding) ook het project 'Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025' (Naar een Wallonië zonder armoede tegen 2025). De doelstelling van dit project is om een bijdrage te leveren aan het duurzaam terugdringen van de armoede in Wallonië. De initiatieven die op dit vlak worden genomen, moeten erop gericht zijn de samenwerking te bevorderen tussen de overheid, de verenigingen, de mensen die in armoede leven en alle actoren van de maatschappij, met als bedoeling om de armoede te verminderen.

Ook het vermelden waard is de oprichting in het Waalse Gewest van het IWEPS (*Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique* – het Waalse Instituut voor Evaluatie, Toekomstwetenschap en Statistiek), dat een wetenschappelijke overheidinstelling is. De opdracht van dit organisme bestaat er niet alleen in statistische gegevens te leveren met betrekking tot de socio-economische evolutie en het welzijn van de Waalse bevolking, maar ook in het uitwerken van prognoses om een evaluatie van het overheidsbeleid mogelijk te maken.

### 2.1.3 Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en zijn sociale barometer

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zijn eigen 'Sociale Barometer', een weergave van de armoedetoestand op basis van statistische gegevens. Deze analyse wordt sinds 1999 jaarlijks uitgevoerd door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. Ze vormt de basis voor de publicatie van een jaarrapport dat het mogelijk maakt **OM** de evolutie van de indicatoren op het gebied van armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nauwkeuriger op te volgen. Dit rapport is ook een onmisbaar **instrument voor bij** de besluitvorming.

### 2.1.4 Wat met de Duitstalige Gemeenschap?

In **Duitstalige** Gemeenschap bestaat sinds mei 2008 een missie die zich bezighoudt met het uitwerken van een 'Concept voor Regionale Ontwikkeling'. Dit proces is gebaseerd op de raadpleging en de participatie van de burger, om zo een grondige analyse te kunnen maken van de situatie in de Duitstalige gemeenschap op economisch, sociaal en ecologisch vlak, rekening houdend met de verschillen in perspectief tussen de generaties en culturen. Het uiteindelijke doel van deze uitgebreide analyse is het formuleren van duurzaam georiënteerde prognoses. De uitwerking van dit 'Concept voor Regionale Ontwikkeling' mondde in de loop van 2009 uit in de twee eerste syntheses ('DG – Ostbelgien Leben **2025** – Concept voor Regionale Ontwikkeling van de Duitstalige Gemeenschap) die zich concentreren op de analyse van de situatie in de Duitstalige Gemeenschap en de maatregelen die moeten worden genomen. Het derde boekdeel werd gepubliceerd in april 2011; daarin zijn de eerste interventieprojecten tot in 2014 opgenomen.

In de context van dit concept bespreekt de bijdrage in dit Jaarboek de initiatieven die werden genomen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Deze tekst toont hoe de begeleidingsdiensten in de Duitstalige Gemeenschap de sociale inschakelingsactiviteiten coördineren ten behoeve van 'meervoudig belaste gezinnen'.

## 2.2 Het federale beleid

### 2.2.1 Het regeerakkoord Di Rupo

Inzake het federale beleid herinneren we aan het **regeerakkoord** uit december 2011 van de regering Di Rupo, waarin we de hoopvolle zinsnede aantreffen 'de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting is een prioriteit van de regering'. In de aanhef van het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding wordt zelfs bevestigd dat het 'Belgische armoedebestrijdingsbeleid de sociale grondrechten wil realiseren die in de Grondwet verankerd zijn en die ingaan op enkele van deze belangrijke levensdomeinen'. Aan

dit multidimensionale karakter van de armoede wordt gerefereerd omdat de definitie van armoede die uit het federale Jaarboek is (zie de inleiding tot deel I), weze het in een licht aangepaste vorm. "Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrek over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen armen *meestal* niet op eigen kracht overbruggen." Ook wordt, op basis van deze definitie, de noodzaak van een structureel, inclusief en preventief beleid onderstreept.<sup>1</sup>

Het Regeerakkoord van 2011 engageert zich tot het uitvoeren van vijf grote 'projecten', waarvan er een rechtstreeks verband houdt met de impact die armoede kan hebben op de kwetsbaarste mensen. Het is onder de hoofding 'Andere beleidsdomeinen' dat we hoofdzakelijk elementen vinden die in verband staan met de armoedeproblematiek. Deze elementen kunnen als volgt worden samengevat:

- de doelgroepen waarop de acties moeten worden gericht, zijn alleenstaande ouders, mensen 'die ver van de arbeidsmarkt verwijderd staan', alsook kinderen die zich in een armoedesituatie bevinden. Ook andere kwetsbare doelgroepen worden gedefinieerd, zoals ouderen, daklozen en mensen met een laag inkomen;
- de regering wijst ook nadrukkelijk op de schuldenproblematiek, die zij wil aanpakken via een aantal specifieke maatregelen;
- een aantal opdrachten die te maken hebben met instellingen worden nadrukkelijk vernoemd. Zo wordt de toegang tot gezondheidszorg als een belangrijke doelstelling vermeld, net als de hulpverlening van de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO). De OCMW's spelen bovendien een centrale rol in de begeleiding van mensen in armoede vanuit een perspectief van sociale integratie;
- het **regeerakkoord** stelt dat er maatregelen van arbeidsmarktactivering moeten worden uitgevoerd. Deze maatregelen zijn in het bijzonder gericht op mensen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd staan. Als deze mensen de beroepsinschakeling missen, is het belangrijk een 'actieve inschakelingsstrategie' te voeren om de sociale participatie van deze mensen te vrijwaren;
- tot slot kunnen de regeringsintenties procedureel als volgt worden samengevat:
  - De regering zal de uitvoering van het **federaal plan armoedebestrijding** updaten en dit plan aanpassen op basis van strategische en operationele doelstellingen.
  - Ze zal het partnership met de partners in de armoedebestrijding versterken, met name voor wat betreft hun overlegopdracht met mensen **in armoedesituatie**.
  - Ze zal erover waken ervaringsdeskundigen te blijven betrekken bij het bepalen van het beleid dat op deze doelgroep betrekking heeft.
  - Ze zal de uitwisseling van informatie over het bestaan van sociale tarieven bevorderen en uitgebreider communiceren over de sociale rechten die aan de rechthebbenden worden toegekend.

## 2.2.2 Nota's van de staatssecretaris

In haar hoedanigheid van staatssecretaris stelde mevrouw De Block in 2012 twee nota's voor. De eerste diende zij in op 17 januari 2012 in de Kamer van volksvertegenwoordigers, en **ze** bevatte verschillende domeinen waarop zij de nadruk wil leggen in het kader van de sociale integratie en de armoedebestrijding. **Ze** bevat eveneens de acties die zij tijdens haar mandaat wil ondernemen. Enkele maanden later (14/09/2012) werd een herziene versie voorgesteld waarin een reeks concrete acties werd opgenomen die moeten worden gerealiseerd om armoede effectief te bestrijden.

### ✓ Eerste nota

De eerste nota, van januari 2012, is onderverdeeld in drie grote delen: eerst de sociale en professionele integratie, vervolgens de armoedebestrijding en ten slotte de sociale economie. De staatssecretaris legt vooral de nadruk op drie punten: sociale activering, de strijd tegen kinderarmoede en de verbetering van de werking van de OCMW's.

De staatssecretaris wenst zich specifiek te buigen over de groepen die in een armoedesituatie als het kwetsbaarst worden beschouwd: alleenstaande ouders, werklozen en kinderen. Tegelijkertijd moet de strijd tegen armoede in het geval van België worden gezien in relatie tot het **nationaal hervormingsprogramma** (NHP) en het **nationaal sociaal rapport** (NSR), opdat de geplande acties coherent zouden zijn met de beleidsmaatregelen die reeds van kracht zijn.

We stellen in België een groeiend aantal begunstigden van het **recht op maatschappelijke integratie** vast. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag, meer bepaald de migratie van werklozen die worden uitgesloten uit de RVA naar de OCMW's en "de transfers van begunstigden van recht op sociale bijstand naar recht op maatschappelijke integratie" (De Block, 2012: 11). Tewerkstelling blijft een middel dat bescherming biedt tegen armoede en moet dus worden aangemoedigd door middel van een langere vrijstelling in de tijd voor beroepsinschakeling. Bovendien is het belangrijk dat iedereen de kans krijgt om aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Om dat doel te bereiken, wil de staatssecretaris met name de acties van de OCMW's aanmoedigen en de toelagen die bestemd zijn voor het welzijn van de bevolking aanpassen.

De OCMW's spelen een centrale rol in de begeleiding van kwetsbare mensen en mevrouw De Block wenst dus de arbeidsomstandigheden van de sociale werkers te verbeteren, de ontwikkeling van partnerships met verschillende actoren via samenwerkingsakkoorden te stimuleren en administratieve vereenvoudigingen door te voeren via geïnformatiseerde procedures. Dit hele actiepakket zou tot gevolg moeten hebben dat de maatschappelijke integratie waarnaar de OCMW's streven, onrechtstreeks wordt ondersteund. Een andere piste in de nota is de integratie van de OCMW's in het netwerk van de sociale zekerheid via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid KSZ, waardoor de sociale werkers zich meer zouden kunnen concentreren op hun maatschappelijke taken.

Wat betreft de kinderarmoede geeft de nota aan dat "op nationaal vlak in 2010 een budget van 4,2 miljoen euro werd vrijgemaakt om dit probleem aan te pakken" (De Block, 2012: 6).

✓ *Tweede Nota – Het Federaal Plan*

Deze tweede versie – met andere woorden, het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding<sup>2</sup> – werd op 14 september 2012 goedgekeurd door de ministerraad. De POD Maatschappelijke Integratie zal het plan systematisch monitoren en evalueren en dit in uitvoering van de aanbeveling die de audit van het Rekenhof over het eerste **federale plan armoedebestrijding** deed. Dit sluit aan bij de kerntaken die deze POD voor zichzelf ziet: maatschappelijke integratie bevorderen, armoede de pas afsnijden, een ambitieuzer activeringsbeleid en sociale economie bevorderen als een andere manier van ondernemen.

Het is interessant om vast te stellen dat dit tweede Federaal Plan Armoedebestrijding het voornemen bevestigt om 380.000 mensen uit de armoede te halen tegen 2020. Bijzonder opmerkelijk is dat het uitdrukkelijk geplaatst wordt in het raamwerk van de strategie van actieve inclusie. Hiermee wil de regering de aanbeveling van de Europese Commissie volgen om geïntegreerde en allesomvattende strategieën op te stellen met als doel de actieve insluiting van personen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn te verzekeren, inclusief de drie pijlers van passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten. Deze strategie werd uitvoerig besproken in het vorige federale Jaarboek (Vranken, 2012: 205-213).

Zes strategische doelstellingen verbinden dit plan met het Nationaal Hervormingsprogramma, het Nationaal Sociaal Rapport en met het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding, waarover verder meer.

Welke zijn die zes strategische doelstellingen uit het tweede Federaal **plan** Armoedebestrijding? De sociale bescherming van de bevolking verzekeren, de kinderarmoede terugdringen, de toegang tot werk versterken door sociale en professionele activering, het voorzien van huisvesting voor iedereen door dakloosheid en slechte huisvesting te bestrijden, het recht op gezondheid waarborgen en het voor iedereen – en vooral voor de kwetsbaarsten – toegankelijk maken van de overheidsdiensten. De zes strategische doelstellingen hebben elk een aantal operationele doelstellingen (33 in totaal) en het hele pakket omvat 118 concrete actiepunten, waarvan sommige op korte termijn gerealiseerd kunnen worden, maar waarvan de verwesenlijking van andere ongetwijfeld op meer hinderpalen zal stoten. Voorzichtigheidshalve wordt dan ook 2020 – niet toevallig ook de einddatum voor het huidige Europese strategische plan – als tijdshorizon gekozen.

Uit enkele illustraties zal blijken dat niet elke operationele doelstelling gepaard gaat met even ingrijpende actiepunten; sommige zijn beperkt tot het leveren van meer gerichte informatie. Een prominente rol wordt aan de coördinerende opdracht van de staatsse-

cretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding gegeven en (dus ook) aan overleg met de deelstaten, wat in het perspectief van een nog grotere mate van bevoegdheidsverdeling niet ongewoon en zeker ook aanbevelenswaardig is. Armoede is immers een toestand die zich over vele bevoegdheidsterreinen tegelijk uitstrekt.

Om de eerste doelstelling – sociale bescherming van de bevolking verzekeren – te realiseren, zal de regering de laagste socialezekerheidsuitkeringen en de bijstandsuitkeringen geleidelijk aan optrekken; ijveren voor adequate minimumsalarissen, zodat werken loont; een beleid ontwikkelen dat aandacht heeft voor de specifieke noden van de kwetsbaarste zelfstandigen; de koopkracht van de bevolking versterken door de kostprijs van energie te beheersen; de digitale inclusie van de bevolking bevorderen, met aandacht voor de telecomtarieven, en met de betrokken partijen de dialoog voortzetten en coördinatieacties opzetten om te strijden tegen schulddoeverlast.

Om de kinderarmoede terug te dringen zal de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, in overleg met de deelstaten, een actieplan voorstellen met drie prioriteiten: kinderen de kans geven om op te groeien in gezinnen die toegang hebben tot toereikende middelen, hun toegang tot diensten en kansen verzekeren en dat vooral voor de eerste levensjaren en de participatie van kinderen bevorderen in sociale, maatschappelijke, vrijetijds- en sportactiviteiten en het recht van kinderen om gehoord te worden stimuleren. Verticale en horizontale partnerschappen zullen worden afgesloten tussen de verschillende bestuursniveaus en de verschillende beleidsdomeinen. Ook zal de federale regering een op indicatoren gebaseerd monitoringskader ontwikkelen om de transparantie van de strijd tegen de kinderarmoede te verhogen en de uitvoering van het kinderarmoedebestrijdingsplan op te volgen.

De toegang tot werk zal worden versterkt door sociale en professionele activering. De omstandigheden moeten gunstiger worden voor de creatie van tewerkstelling of het behoud van tewerkstelling die **focust** op bepaalde bijzonder kwetsbare doelgroepen. OCMW's moeten worden aangemoedigd om acties te ondernemen op het vlak van sociale activering, door mensen die verwijderd zijn van de arbeidsmarkt aan te zetten tot nuttige sociale participatie; ze moeten worden ondersteund om een beleid van professionele activering te voeren in samenwerking met verschillende actoren. De socioprofessionele integratie van begunstigden van het leefloon en het equivalent leefloon moet een echte hefboom worden naar tewerkstelling, waartoe de verlenging van drie naar zes jaar vrijstelling voor de socio-professionele integratie (zie daarover de bijdrage van Kristel Bogaerts e.a. in deze publicatie) moet bijdragen.

Ook de bestrijding van dakloosheid en slechte huisvesting moeten worden bevorderd door de verschillende bevoegdheidsniveaus een samenwerkingsakkoord rond dakloosheid en slechte huisvesting te laten sluiten. De winteropvang voor daklozen wordt versterkt. Meer duidelijkheid moet worden gebracht in de administratieve praktijken rond de toekenning van een referentieadres aan mensen die geen verblijfplaats hebben en niet in staat zijn daar op eigen kracht voor te zorgen. Daarenboven zal de staatssecreta-

ris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding het principe van 'een huis komt eerst' implementeren in minstens vijf grote steden in het land (twee in Vlaanderen, twee in Wallonië en een in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Hierbij moet worden afgestemd met de deelstaten; zij zijn immers bevoegd voor huisvesting en hebben al interessante instrumenten ontwikkeld.

Het recht op gezondheid zal onder andere beter worden gewaarborgd via het administratief vereenvoudigen van de toegang tot gezondheidszorg. De toegang tot **zorgvers trekkers** moet laagdrempeliger worden voor de kwetsbaarste doelgroepen. De betaalbaarheid van de gezondheidszorg moet worden verzekerd en dat kan onder meer door het uitwerken van een voordeliger statuut voor chronisch zieken, rekening houdend met de ernst van de aandoening en de kosten die deze met zich meebrengt. Gezondheidszorg kan preventiever door oog te hebben voor een voedingsbeleid.

Overheidsdiensten voor iedereen toegankelijk maken zal onder meer gebeuren door het project ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting in de federale overheidsdiensten te versterken en uit te breiden en door partnerschappen met de ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting aan te moedigen. Maatregelen om de toegang te vergemakkelijken zullen beter rekening houden met de specifieke problemen van de kwetsbaarste burgers. Er moet worden geïnvesteerd in een toegankelijk, betaalbaar en verstaanbaar justiesysteem. Ook verbindt de federale overheid zich ertoe om een actieplan op te stellen om een wetgeving goed te keuren over de diensten van algemeen belang; dit moet gebeuren op basis van het Verdrag van Lissabon, door de toegang tot kwaliteitsvolle overheidsdiensten **in te aanmerking nemen**.

Het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP<sup>3</sup>) bevat de maatregelen die de federale regering en de regeringen van de gewesten en de gemeenschappen de voorbije twaalf maanden hebben genomen en die gericht zijn op het bereiken van de doelstellingen, opgenomen in het Nationaal Hervormingsprogramma van april 2011. De regeringen onderstrepen daarin wel de noodzaak van structurele hervormingen voor het bereiken van de doelstellingen, maar beperken meteen de draagwijdte van deze uitspraak; de randvoorwaarde is dat de vooropgestelde en geactualiseerde begrotingsdoelstellingen moeten worden bereikt. Wellicht werd mede **daarom de** actualisering in 2012 het becijferde doel in verband met kinderarmoede eruit gehaald.

Het Nationaal Sociaal Rapport (NSR<sup>4</sup>), een verzwakte versie van zijn voorganger, is in overeenstemming met en complementair aan het genoemde Belgisch Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) 2012; beide moeten samen gelezen worden. De versie van 2012 voor België werd opgesteld in het kader van de Sociale Open Methode van Coördinatie. Het geeft een overzicht van de situatie in België vanuit het oogpunt van de gemeenschappelijke doelstellingen van deze OMC en baseert zich daarvoor op een analyse van de indicatoren die in het kader van de open methode werden ontwikkeld. Tevens licht het bondig recente en aangekondigde beleidsinitiatieven van de federale **regering met het oog op het bereiken van deze doelstellingen toe**.

Her NSR bevat voorts een analyse van de economische en sociale context in België en de vooruitgang in de richting van de gemeenschappelijke objectieven van de Sociale OMC, voornamelijk op basis van de **OMC indicatoren**. Een volgende sectie schetst de globale strategische benadering van het Belgisch sociaal beschermingsbeleid met de focus op het behoud van een sterke sociale zekerheid, het optrekken van de werkzaamheidsraad en de hervorming van de staat. **In laatste** drie secties worden achter-eenvolgens voor de drie luiken van de Sociale OMC – sociale insluiting, pensioenen en gezondheidszorg en langetermijnzorg – bondig en overeenkomstig de richtlijnen voor dit rapport een overzicht gegeven van sleutelmaatregelen die werden genomen of op stapel staan.

De meerwaarde van het NSR ligt hierin dat er, naast de secties in verband met sociale inclusie en sociale zekerheid die in het NHP voorkomen, ook secties staan waarin het beleid ontwikkeld wordt met het oog op de doelstellingen ‘werk’ en ‘vorming en onderwijs’ van de **Europa2020 strategie**. Beide domeinen bezetten immers een centrale plaats in het beleid inzake sociale bescherming in België.

Het federale Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting werd opgericht door een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Dat omschrijft armoede als een schending van mensenrechten en het steunpunt staat in voor de evaluatie van de uitoefening van deze rechten. Daartoe worden dialooggroepen georganiseerd met Verenigingen waar armen het woord nemen en met andere actoren die strijden tegen armoede. De resultaten van die overlegprocessen worden opgenomen in de tweearjaarlijkse verslagen die bezorgd worden aan de **Interministeriële Conferentie** ‘Integratie in de Maatschappij’ en aan de verschillende regeringen, parlementen en hun adviesraden.

Het recht op wonen en de toekomstperspectieven van jongeren vormen de thema’s van het zesde verslag. Inzake het recht op wonen bepaalt het federale regeerakkoord dat de huurwetgeving wordt overgeheveld naar de gewesten, een goede gelegenheid om de aandacht te vestigen op situaties waarin het recht op wonen niet wordt gerespecteerd en om aanbevelingen te formuleren voor het versterken van dit recht. Het tweede thema, de toekomstperspectieven van jongeren, gaat om de jongeren die de voorzieningen voor bijzondere jeugdzorg verlaten omstreeks de leeftijd van achttien jaar en om de jongeren in het stelsel van deeltijds leren en werken. Jongeren met een kwetsbare sociaaleconomische achtergrond zijn sterk vertegenwoordigd in beide situaties.

### 2.3 Wat te verwachten van Europa?

Over de toestand op Europees vlak beperken we ons tot enkele algemene beschouwingen. In zijn presentatie op een conferentie van EAPN ('European Anti-Poverty Network') van 28 september 2012 (*Is Europe 2020 delivering on Poverty? Assessing the Europe 2020*

Strategy) stipt Hugh Frazer, coördinator van het EU-Netwerk van Onafhankelijke Experts over Sociale Inclusie, een aantal elementen aan die de lezer(es) van dit Jaarboek niet vreemd zullen zijn; een aantal brachten we al in de inleiding tot het eerste deel ter sprake.

Hij begint met de vaststelling dat de ontwikkelingen, land per land, wel graduate verschillen, maar dat ze overal gelijkaardig zijn: een verergering van armoede en sociale uitsluiting, een toename van werkloosheid, vooral van de langdurige werkloosheid, waardoor bepaalde groepen bijzonder getroffen worden (jonge werklozen, migranten), een sterkere arbeidsmarktsegmentering, onvoldoende inkomens en meer schulden (door besparingen en meer voorwaardelijkheid in de sociale uitkeringen en de toename van de kosten van levensonderhoud), toename van kinderarmoede, problematische woonsituaties (hogere kosten, onvoldoende sociale huisvesting, grotere ongelijkheid tussen woongebieden, hogere thuis- en dakloosheid), een hoger risico op ernstige armoede (bijzonder bij de mensen met een migratieachtergrond, de Roma en de thuis- en daklozen).

Ondanks dat armoede en sociale uitsluiting dus ernstiger worden dan ooit tevoren, stelt hij vast dat de Nationale Hervormingsprogramma's in 2011 erg zwak scoorden als het over armoede ging en dat de situatie in 2012 er niet merkelijk op verbeterde, ondanks de aanmaning om 'werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis' beter aan te pakken. Ook in 2012 zijn er slechts enkele lidstaten die de uitdagingen inzake sociale inclusie behoorlijk ter sprake brengen; België is een van die lidstaten. Positieve initiatieven zijn er vooral te merken rond inclusieve arbeidsmarkt en intergenerationale armoede. Het merendeel van de NHP worden overheerst door besparingsmaatregelen ten koste van de sociale dimensie. Europa 2020 is doordeweegd door economisch beleid en van korttermijndenken; van enige inschatting van de sociale impact ervan is er geen sprake. Sociale bescherming en toegang tot diensten komen slechts terloops ter sprake en 'actieve inclusie', toch ook een vinding van de Europese overheden, is vrijwel afwezig. Aan werkgelegenheid wordt wél aandacht besteed, maar wordt zeer eng gedefinieerd.

Ook over governance zijn de NHP's bijzonder zwak. Er is een gebrek aan publiek en politiek debat; sociale inclusie wordt buiten de belangrijke beleidsdomeinen gehouden; er is slechts beperkte betrokkenheid van stakeholders. De structuurfondsen worden onvoldoende gebruikt om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken en inclusie te bevorderen en linken met de andere doelstellingen van Europa 2020 zijn erg beperkt. De doelstellingen inzake het beleid tegen armoede en sociale uitsluiting zijn meestal zwak, ontoereikend, onvoldoende ambitieus en missen een duidelijke inspiratie en verbinding met het algemeen beleid.

Zijn besluit is dan ook: ondanks dat armoede en sociale uitsluiting toenemen en erger worden, is de toegevoegde waarde van de Nationale Hervormingsprogramma's erg beperkt en is de betrokkenheid van de stakeholders erg zwak, in elk geval zwakker dan bij de Sociale Open Methode van Coördinatie.

Toch is het duidelijk: Europa zal sociaal zijn, of zal niet zijn. De erg eenzijdig economisch georiënteerde Europese besparingsdrift dreigt de tak van de welvaart waar we op zitten, af te zagen. 'Je kan geen economisch paradijs opbouwen op een sociaal kerkhof.'

Nochtans was Europa het nieuwe decennium goed gestart. In samenwerking met het Spaans en het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie werd een agenda EU 2020 afgesproken. Daarin staan becijferde doelstellingen om tot een slimme, inclusieve en duurzame groei te komen, met een evenwicht tussen het sociale, ecologische en economische.

Een van de vijf doelstellingen is om tegen 2020, 20 miljoen mensen uit de armoede te halen. Daartoe werd er het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting opgericht, dat jaarlijks in een conventie de stand van zaken moet opmaken, samen met de stakeholders. Van 5 tot 7 december 2013 vond in Brussel de tweede conventie plaats. We kunnen niet anders dan vaststellen dat het de verkeerde weg opgaat. Armoede vermindert niet, integendeel. En vooral kinderarmoede stijgt onrustwekkend; om nog maar te zwijgen van de jongerenwerkloosheid. Op de Conventie, erg top-down georganiseerd met te weinig ruimte voor tussenkomsten van de stakeholders en zeker van mensen in armoede, deed commissaris Andor wel een schuchtere poging om Europa toch de andere richting in te sturen, met een voorstel voor een sociaal investeringspakket, een aanbeveling tot bestrijding van kinderarmoede – het Belgisch Voorzitterschap dat daar sterk voor vocht, haalt eindelijk haar slag thuis – en aandacht voor dakloosheid en investeren in mensen. Maar het bleef nog wollig en weinig concreet.

Het Belgisch Platform armoede en sociale uitsluiting EU 2020, dat opgericht werd in 2011 om de Belgische stakeholders, en vooral mensen in armoede, hun zeg te laten doen en inspraak te geven op het Europese en Belgische niveau was met een ruime delegatie aanwezig. Hun mandaat was duidelijk: een conventie kan slechts een moment van inspraak zijn voor de stakeholders als er op tijd een agenda is met documenten, zodat iedereen zich goed kan voorbereiden. Het thema activering op de agenda wordt veel te eng ingevuld. Werk is inderdaad een belangrijke weg om uit armoede te geraken, maar niet voor iedereen. Actieve insluiting steunt op drie pijlers: een menswaardig inkomen, participatie aan inclusieve arbeidsmarkten voor wie ver ervan afstaat, of aan de samenleving in brede zin én toegang tot kwalitatieve diensten zoals huisvesting, gezondheid en onderwijs.

De verwachtingen over het sociaal investeringspakket zijn zeer hoog, maar graag boter bij de vis. Als de EU op het economische vlak hard kan ingrijpen in de lidstaten, zelfs met sancties, waarom kan dat dan niet op het sociale vlak?

De EU 2020-strategie is aan het falen. In België dienden we 380.000 mensen uit de armoede te halen; sinds 2008, het referentiejaar, zijn er al 77.000 bijgekomen. Op Europees vlak is het niet anders.

### 3. Elementen uit het armoedebeleid

Uit de vele mogelijke thematieken komen in dit Jaarboek de volgende aan bod: de referentiebudgetten als middel voor een relevantere inschatting van de levensstandaard en -behoeftes van mensen in armoede; de integratielogica van de armoedebestrijding in België en wat daarmee mis is en de beeldvorming en de praktijken inzake sociale activering in ons land.

Een markante vorm van indirect armoedebeleid betreft maatregelen die 'de koopkracht van de bevolking' op het oog hebben. Die staan (terug) centraal in het politieke en publieke debat, nu indexsprongen of voorstellen om de index van consumptieprijsen aan te passen op tafel liggen, om het gat in de begroting te dichten. Het valt op dat in het debat de uiteenlopende impact van de voorstellen op verschillende bevolkingsgroepen (in termen van inkomensgroepen) niet altijd de aandacht krijgt die ze verdient. Dat terwijl voor de laagste inkomens elke maatregel die hun koopkracht aantast een kwetsing is van kiezen tussen eten en verwarmen – terwijl de keuze voor de middenklassen minder nijpend is.

Bij hun zoektocht naar een goede indicator om de koopkrachtevolutie van de minimuminkomens uit de sociale zekerheid in kaart te brengen, vertrekken *Storms en Cherenti* van drie verschillende korven van goederen en diensten waarvan ze het bijbehorende prijskaartje kunnen gebruiken om een beeld te schetsen van de stijgende levensduurte in ons land. Het best gekend zijn 'de index van de consumptieprijsen' en de 'gezondheidsindex', daarnaast is er de armoedekorf. Ook kunnen **ze ook een** beroep doen op korven van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie en de hierbij **horende** prijskaartjes. Aan deze referentiebudgetten wordt een zelfstandig hoofdstuk gewijd (zie hoofdstuk 2, deel III).

Als ze de inhoud van deze korven vergelijken, dan komen ze tot de vaststelling dat zij erg verschillend zijn samengesteld. Zo bevatten de armoedekorf en de referentiebudgetten een aanzienlijk groter aandeel van producten en diensten die noodzakelijk zijn om eerder fysieke behoeften te vervullen. Het aandeel van de categorieën 'huisvesting', 'voeding en drank' en 'kleding' bedraagt bijna drie vierde van alle uitgavenposten, terwijl zij in de korf van de algemene index slechts 40% voor hun rekening nemen. Bekijken ze de evolutie van de drie korven wat van naderbij, dan stellen ze vast dat de levensduurte tussen 2000 en 2012 sneller is gestegen in de armoedekorf dan in de korf van de algemene index. Afgaande op de verschillende ontwikkeling van de huurprijzen in de private en de sociale huisvestingssector, kunnen ze stellen dat de referentiebudgetten sneller gestegen zijn voor gezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt dan voor gezinnen die huren in de sociale sector.

Ze concluderen dat noch de korf van de algemene index, noch de korven van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie goede indices opleveren om de koopkracht van de minimuminkomens in kaart te brengen. Ook de referentiebudgetten

gebruikt men best niet als benchmark om uitspraken te doen over koopkrachtevolutie van de minimuminkomens. Om de koopkrachtevolutie van de minimuminkomens te bestuderen bevelen ze dan ook de index van de armoedekorf als benchmark aan.

Aan de hand van de armoede-index van Defeyt (2012) stellen ze vast dat vele minimuminkomens in ons land sinds het begin van deze eeuw aan koopkracht hebben gewonnen, vooral sinds de inwerkingtreding van het zogenaamde Generatiepact. De geleverde inspanningen zijn echter duidelijk minder groot voor personen op actieve leeftijd dan voor ouderen. In het bijzonder voor de leefloongerechtigden met kinderen ten laste, werklozen en minimumloners stellen ze vast dat hun koopkracht er in de betrokken periode op achteruit is gegaan. Deze resultaten geven bovendien eerder een onder- dan overschatting van de evolutie van de levensduurte van de lagere inkomensgroepen in onze samenleving, omdat de gebruikte armoede-index werd berekend voor gezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt, terwijl de huurprijzen op de sociale huisvestingsmarkt de laatste jaren opvallend sterker zijn gestegen.

Wanneer ze deze vaststellingen koppelen aan de besluiten uit het hoofdstuk over referentiebudgetten uit deel III, dan wordt duidelijk dat voor gezinnen op actieve leeftijd, die leven van een minimuminkomen, een extra financiële inspanning moet gebeuren, zeker wanneer zij kinderen hebben. Niet alleen is hun inkomen te laag om actief aan de samenleving te kunnen deelnemen en er alle noodzakelijke rollen adequaat te kunnen spelen; bovendien is hun situatie er de laatste jaren niet op verbeterd, waardoor ze als maar meer inspanningen moeten leveren om het hoofd boven water te houden.

In hun analyse van de beleidsparticipatie van mensen in armoede geven **Maria De Bie, Philippe Versailles, Griet Roets en Rudi Roose** treffend aan dat het debat over armoedebestrijding in ons land in overwegende mate aangestuurd wordt vanuit een logica van sociale integratie. Zulk sociaal integratiebeleid is gericht op het verbeteren van de toegang tot sociale grondrechten en op de effectuering ervan; kortom, op een doelmatiger overheidsbeleid. De kern van het beleid inzake armoedebestrijding wordt aldus gelegd bij een doelmatiger armoedebeleid. De participatie van armen wordt daarom, ook internationaal, als essentieel gezien voor de realisatie van een doelmatig beleid inzake **armoedebestrijding Zo'n** participatie biedt mogelijkheden om beleidsprioriteiten beter te doen aansluiten op concrete armoedesituaties en ze stelt mensen in armoede in staat om hun ervaring van armoede om te zetten in beleidsacties. Deze participatie kan, zoals Philippe Versailles aangeeft, diverse vormen aannemen: van passieve getuigenissen tot en met de co-constructie van het beleidsopzet en de beleidsuitvoering.

Om tot die processen van co-constructie te kunnen komen, stellen de auteurs dat het noodzakelijk is armoedebestrijding te verbinden met de permanente educatie van alle betrokken actoren in de samenleving. ‘Sociaal beleid’ en ‘leven in armoede’ zijn immers erg verschillende werelden. Daarom zouden volgens hen de moeizaamheid van deze participatie, en vooral de paradoxale effecten hiervan, een centraal discussiepunt in het armoedebeleid moeten vormen. De vigerende definitie van het armoedeprobleem

stuurt het armoedeprobleem evenwel van een politiek probleem naar een verzorgingsprobleem, waardoor armoedebestrijding uitmondt in een beheersing van het armoedeprobleem, eerder dan in een bestrijding van de armoede. Tegelijk bestaat het risico dat participatie herleid wordt tot een activeringsstrategie ten aanzien van mensen in armoede, waardoor armoede wordt geverifieerd van een probleem van sociale uitsluiting, naar een individueel, psychosociaal probleem.

Het armoedeprobleem moet met andere woorden geanalyseerd worden als een sociaal-politiek probleem eerder dan als een vraagstuk van het sociaal beleid dat gericht is op sociale integratie. Ze focussen niet op armoedebestrijding als een probleem van sociale integratie, maar als het bewerken van een rechtvaardigere samenleving waarin gestreefd wordt naar gelijkere mogelijkheden voor alle burgers om een menswaardig bestaan te leiden. Uitgaande van het recht op een menswaardig bestaan als van een grondrecht dat zowel in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als in de Belgische grondwet wordt erkend, onderkennen ze een aantal knelpunten in het actuele armoedebat. Aansluitend op deze knelpunten gaan ze vervolgens in op de manier waarop de formele en directe participatie van mensen in armoede in beleidsstructuren en –praktijken van hulp- en dienstverlening in Vlaanderen structureel verankerd werd in opvolging van het AVA (Vlaams Decreet Armoedebestrijding, 2003), en aldus wat de betekenis is van de Verenigingen waar armen het woord nemen en van de inzet van ervaringsdeskundigen in de hulp- en dienstverlening en in het beleid bij de uitbouw van een sociaal rechtvaardige samenleving. In de conclusie geven ze aan dat armoedebestrijding, veeleer dan als een beleidsdoelstelling, gezien moet worden als een sociaal-politieke toetssteen voor het sociaal beleid.

Activering, actieve inclusie, sociale activering; het lijken wel toverformules in de strijd tegen de armoede en het is niet altijd duidelijk wat eronder schuil gaat. Soms varieert de inhoud van het begrip met wie het gebruikt. Abraham Franssen, Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz en Ludo Struyven schreven een bijdrage over de beeldvorming en de praktijken inzake sociale activering in de OCMW's, op basis van een gezamenlijk verkennend onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie.

Met de wet van 26 mei 2002 over het Recht op Maatschappelijke Integratie werd het beginsel van socioprofessionele activering het doel van en een voorwaarde voor steun vanwege het OCMW. Daarom hebben de OCMW's hun diensten voor socioprofessionele integratie versterkt, de voorwaarden en begeleiding aangepast en de tewerkstellingsmaatregelen versterkt.

Nochtans blijft het doel van socioprofessionele integratie buiten het bereik van een meerderheid van de gebruikers van het OCMW. Zo wordt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest slechts een derde van de leefloontrekenden begeleid naar socioprofessionele integratie en een nog kleiner deel komt effectief in een job terecht, meestal via het bekende artikel 60. Mede daardoor ontwikkelden vele OCMW's voor hun cliënten, die niet onmiddellijk beschikbaar bleken voor de arbeidsmarkt, een complementair en interme-

diair aanbod van diensten, projecten en initiatieven met velerlei benamingen: sociale hermobilisatie, burgerschap, sociale cohesie, participatie, voortrajecten.

Naast een beschrijving van deze veelheid van praktijken – die zich van elkaar onderscheiden door hun doelgroepen, hun tijdsdimensie, hun positie binnen de OCMW's en externe partners – brengt dit onderzoek de debatten naar boven die gepaard gingen met de opkomst en de structurering van deze initiatieven. Deze debatten gaan onder meer over hun vrijwillig of verplicht karakter en verwijzen uiteindelijk naar de uiteenlopende normatieve opvattingen over wat sociale integratie is of zou moeten zijn.

In een eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven de auteurs de context en schetsen ze de kaart van de praktijken van sociale activering in de OCMW's. Daarna presenteren ze de termen van het debat over deze opvattingen van integratie. In hun besluit zetten ze enkele bakens uit met het oog op komende ontwikkelingen.

Dit tweede deel besluit met een bijdrage over het armoedebeleid in de Duitstalige Gemeenschap van de hand van *Karin Fatzaun*. Nadat een rapport van het Belgische Rode Kruis van de Duitstalige Gemeenschap, van december 2007 – onder andere – een alarmerende stijging van het aantal multiprobleemgezinnen vaststelde, vroeg de regering van de Duitstalige Gemeenschap aan deze organisatie om de analyse te verdiepen en voorstellen te formuleren om het hulpverleningssysteem te verbeteren; de resultaten daarvan werden in oktober 2010 gepubliceerd. De kern van het rapport is een modelproject dat ernaar streeft om nieuwe structuren in het leven te roepen en meer bepaald voor een netwerk en een doelmatige coördinatie te zorgen tussen alle belangrijke diensten die met die *Familien mit vielfältiger Problembelastung* – een term die het stigmatiserende ‘multiprobleemgezinnen’ moet vervangen en door ons werd vertaald als ‘meervoudig belaste gezinnen’ – werken. Een belangrijke rol is weggelegd voor ‘case management’. Beide aspecten komen aan bod in deze bijdrage.

#### 4. Zijn er criteria die ons helpen om een doelmatig armoedebeleid te voeren?

De beweging naar meer direct armoedebeleid, dat de vorm aanneemt van specifieke gunstmaatregelen voor de armen is niet zo positief; in de mate dat de stigmatisering van mensen in armoede zo dreigt toe te nemen en de fundamentele factoren niet worden aangepakt. Een doelmatig armoedebestrijdingsbeleid moet, méér dan nu het geval is, bekommernissen van armoedebestrijding includeren in het *indirecte* beleid.

Aan de hand van enkele criteria voor een doelmatig armoedebeleid kunnen we nagaan hoe belangrijk het is om terdege rekening te houden met de effecten van dit indirecte beleid. Dat gebeurt tegenwoordig wel, via verschillende soorten van armoede-effectenrapporten die zowel op het federale als op het regionale niveau ingang vinden – en zelfs op lokaal vlak?

Een doelmatig armoedebeleid zou moeten beantwoorden aan volgende (zeven) criteria: het moet een samenhangend (geïntegreerd) geheel vormen, van structurele (en dus preventieve) maatregelen, op diverse domeinen en verschillende niveaus, vanuit een partnerschap tussen overheden, doelgroepen en particuliere actoren, uit de 'harde' en 'zachte' sectoren, met participatie van de doelgroepen vanuit een stevige positie en met een gedegen wetenschappelijke onderbouwing.

Het is duidelijk dat dit pakket tegelijk een minimum is en dat niet elke maatregel in de hoogste mate moet beantwoorden aan deze criteria. Dat is vooral een voorwaarde voor het raamwerk van het armoedebestrijdingsbeleid waarvan ze deel uitmaken.

Is de maatregel onderbouwd door een degelijke gegevensverzameling en probleemanalyse? Onderzoek, als basis voor het beleid, is onder andere nodig omdat armoede en sociale uitsluiting complexe, onzichtbare en uitwaaierende **gevolgen**, die moeilijk te detecteren zijn. Een maatschappij, die voortdurend in ontwikkeling is, doet bovendien nieuwe vormen van uitsluiting ontstaan, die via wetenschappelijk onderzoek tijdig kunnen worden geduid. Ook is het aan de wetenschap om instrumenten beschikbaar te stellen om het gevoerde beleid te beoordelen en bij te sturen. Het bestaan van dit Jaarboek Armoede kan daartoe een bijdrage leveren, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan ...

## NOTEN

1. Dit tweede Federaal Plan Armoedebestrijding verwijst uitdrukkelijk naar de audit die het Rekenhof in mei 2012 publiceerde van het eerste Federale Plan Armoedebestrijding. Tijdens deze doorlichting werden de kwaliteit, uitvoering, monitoring en evaluatie van het plan onderzocht. Concreet ging het Rekenhof na of de doelstellingen en maatregelen van het plan SMART werden uitgewerkt, of de taakverdeling en de verantwoordelijkheden duidelijk gedefinieerd werden, hoe de opvolging van de uitvoering precies werd georganiseerd en ten slotte of een evaluatieproces voorzien was dat toeliet lessen voor het beleid te trekken.
2. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/tweede-federale-plan-armoedebestrijding>
3. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/belgisch-nationaal-hervormingsprogramma-2012>
4. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/belgisch-nationaal-sociaal-rapport-2012>



## HOOFDSTUK 1

# De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen even wel?

Bérénice Storms en Ricardo Cherenti

### 1. Inleiding

De laatste jaren, en vooral sinds de economische en sociale crisis vanaf 2008, klagen heel wat burgers, al dan niet terecht, erover dat hun koopkracht steeds verder afneemt. De media maken regelmatig melding van het verlies aan koopkracht bij de bevolking. Toch vragen weinigen zich af of dit koopkrachtverlies voor iedereen even sterk is, en meer in het bijzonder hoe het in deze omstandigheden de armsten in de samenleving vergaat. Kan men, net als van de anderen, zeggen dat ook zij aan koopkracht moeten inboeten? En als dit zo zou zijn, wat zijn dan de gevolgen voor hen? Men kan zich gemakkelijk inbeelden dat iemand uit de middenklasse die koopkracht verliest lastige keuzes moet maken, bijvoorbeeld tussen op strandvakantie gaan of een citytrip maken, of tussen een nieuwe auto kopen of misschien toch nog een jaar met de oude blijven rijden. Die keuzes zijn natuurlijk belangrijk, maar niet levensbelangrijk. Bij de armen gaat het vaak wel om essentiële keuzes, bijvoorbeeld deze tussen eten of zich verwarmen. **Koopkracht verlies** kan dus totaal verschillende gevolgen hebben naargelang van de categorie van mensen..

In deze bijdrage nemen we het gevoel van koopkrachtverlies dat zoveel mensen delen, wat grondiger onder de loep en vragen ons af, of dat gevoel gebaseerd is op realiteit en, zo ja, in welke mate deze realiteit voor iedereen geldt. Wij vinden dat er op zijn minst een onderscheid moet worden gemaakt tussen de bevolkingsgroep met een gemiddeld inkomen (we spreken hier niet over de rijkste bevolkingsgroep) en de lage-inkomensgroep.

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In een eerste deel bespreken we de evolutie van de levensduurte aan de hand van de evolutie van de prijzen van producten en diensten in drie verschillende korven. In een tweede deel vergelijken we dan deze prijsevoluties met de evolutie van de minimuminkomens om vervolgens uitspraken te doen over de mate waarin de Belgische minimumuitkeringen koopkrachtvast zijn.

## 2. De levensduurte

### 2.1 Hoe de levensduurte meten?

Om te kunnen meten hoe de levensstandaard van de bevolking geëvolueerd is in de loop der jaren, moet men kunnen beschikken over korven van goederen en diensten die op regelmatige tijdstippen opnieuw werden aangekocht. Verschillende korven kunnen hiervoor dienst doen.

Het best gekend is de korf van de ‘index van de consumptieprijsen’. Deze index is een officiële economische indicator die de Belgische overheid gebruikt om de prijsevolutie in de tijd te volgen. Ze vertrekt van de prijzen van een representatief staal van goederen en diensten die door Belgische gezinnen op regelmatige basis worden gekocht. Daarnaast is er nog de ‘armoedekorf’. Dit is een korf van specifieke goederen en diensten die worden gekocht door mensen met een beperkt inkomen, in het bijzonder door leefloon-gerechtigden of andere gezinnen die een beroep doen op de financiële dienstverlening van het OCMW. Ten derde bespreken we hieronder nog de inhoud van de korven die werden ontwikkeld in een studie naar Belgische referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Die geven weer over welke goederen en diensten gezinnen minimaal moeten beschikken om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen.

#### 2.1.1 De index van de consumptieprijsen

Sinds 1920 wordt in ons land maandelijks een ‘indexcijfer van de consumptieprijsen’ of ‘algemene index’ berekend. Dit indexcijfer meet de prijsontwikkeling van een representatieve korf van goederen en diensten die Belgische gezinnen consumeren en toont zo de evolutie van de levensduurte. Iedere maand wordt de vergelijking gemaakt met de prijzen van dezelfde goederen en diensten, waargenomen onder dezelfde omstandigheden in een bepaald referentiejaar. Het indexcijfer van de consumptieprijsen geeft dan de verhouding weer van de gemiddelde prijzen op een gegeven ogenblik, tot deze in het gekozen referentiejaar, vermenigvuldigd met 100 (Demeester, 2007; Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie, 2012b).

De productenkorf die momenteel bestaat uit 512 goederen en diensten, de zogenaamde getuigen, is ingedeeld in 12 groepen volgens de Europese COICOP-classificatie (zie tabel 1). Alle getuigen in de korf hebben een zeer precieze omschrijving (merk, type, verpakking) waardoor een artikel een individueel karakter krijgt. Deze omschrijvingen worden echter geheim gehouden, evenals de lijst van de winkels waar ze worden aangekocht. Deze discretie garandeert de objectiviteit van het indexcijfer en voorkomt een vertekening van de prijsevolutie door bewuste ingrepen.

De te noteren prijzen zijn de prijzen, alle taksen inbegrepen, die de consument voor een contante aankoop betaalt en waarbij hij van geen enkele bijzondere voorwaarde geniet. Een verminderde prijs mag wél in aanmerking worden genomen als het betrok-

ken product aan de definitie beantwoordt (dit wil zeggen, van goede kwaliteit is en in voldoende hoeveelheden beschikbaar is) en als de verminderde prijs minstens één dag geldt en zichtbaar is aangeduid. Versnelde aankopen en de prijzen van artikelen in opruiming mogen in geen geval worden opgenomen.

Om de representativiteit te waarborgen, moeten de inhoud van de indexkorf en de berekeningsmethodes regelmatig worden herzien. Sommige producten en diensten worden immers in de loop van de jaren minder representatief. Deze moet men dan uit de korf kunnen halen. Ook moeten nieuwe producten, die een belangrijk aandeel hebben in het bestedingspatroon van gezinnen, de mogelijkheid hebben om in de korf te komen. Door deze ingrepen garandeert men dat de consumptieprijsindex een representatieve inflatiemeter blijft, tijdens heel zijn levensloop.

De achtste hervorming sinds het ontstaan van het indexcijfer werd beëindigd in 2005. De productenkorf met bijbehorende gewichten werd volledig herzien aan de hand van het huishoudbudgetonderzoek dat liep over het kalenderjaar 2004.

**Tabel 1 – Overzicht van de verschillen in de getuigen per groep, in aantal en in weging voor CPI-2004.**

BASIS 2004			
Groep	Omschrijving	Aantal getuigen	Weging op 1000
<b>Groep 1</b>	Voedingsmiddelen en dranken	166	192,34
<b>Groep 2</b>	Tabak	3	10,49
<b>Groep 3</b>	Kleding en schoeisel	49	62,37
<b>Groep 4</b>	Huisvesting, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	25	156,96
<b>Groep 5</b>	Stoffering, huishoudelijke apparaten en dagelijks onderhoud van de woning	61	72,84
<b>Groep 6</b>	Gezondheidsuitgaven	20	42,49
<b>Groep 7</b>	Vervoer	36	156,15
<b>Groep 8</b>	Communicatie	6	36,62
<b>Groep 9</b>	Recreatie en cultuur	78	123,53
<b>Groep 10</b>	Onderwijs	2	5,76
<b>Groep 11</b>	Hotels, cafés en restaurants	23	70,26
<b>Groep 12</b>	Diverse goederen en diensten	38	70,19
<b>TOTALEN</b>		<b>507</b>	<b>1000,00</b>

Bron: Demeester, 2007, p. 40.

### 2.1.2 De gezondheidsindex en de afgelakte gezondheidsindex

Sinds 1994 wordt uit de algemene index de gezondheidsindex afgeleid. De waarde van dit indexcijfer wordt berekend door een aantal producten uit de korf van het indexcijfer van de consumptieprijzen te halen, namelijk tabaksproducten, alcoholhoudende dranken, gekocht in een winkel of geconsumeerd in een drankgelegenheid en brandstoffen; met uitzondering van L.P.G. Vervolgens berekent men op basis van deze korf een afgelakte index. Dit is de gemiddelde waarde van de gezondheidsindex in de afgelopen

vier maanden. Deze afgevlakte gezondheidsindex vormt de basis voor de indexering van de socialezekerheidsuitkeringen en sommige lonen en wedden. Telkens wanneer de afgevlakte index een bepaalde waarde overschrijdt, de zogenaamde spilindex, worden de lonen en sociale uitkeringen automatisch verhoogd.

### 2.1.3 De levensduurte voor de armen

Om de 'koopkracht' van OCMW-clients te bestuderen, stelde Cherenti (2008a) een 'korf voor arme gezinnen' op. Hiervoor ondervroeg hij in 2006 een staal van leefloon-trekkende gezinnen. Voor de selectie van deze gezinnen deed hij een beroep op de 'Fédération des CPAS', de vereniging van Waalse OCMW's. Hij vroeg hen een gedetailleerde opsomming te maken van alle uitgaven en inkomsten. Hij stelde vast dat 107 goederen of diensten geregeld terugkeren. Die gebruikte hij om een korf te berekenen die het gemiddeld uitgavenpatroon weerspiegelt van arme gezinnen. Meer in het bijzonder ging het om gezinnen met een gemiddeld inkomen van € 997,55 (prijzen 2006) en een gemid-delde gezinsomvang van 2,08 personen.

Vervolgens volgde hij voor 2006, 2007 en 2008 de reële evolutie van de prijzen en stelde hij een index op door aan die goederen en diensten een wegingsfactor toe te kennen naargelang van het reële verbruik ervan. Op basis van  $2006 = 100$  volgde hij de 'armoe-de-index' in de tijd.

## 2.2 De levensduurte volgens de referentiebudgetten

Terwijl de indexkorf en de korf van arme gezinnen vertrekken van reële uitgaven, doen de referentiebudgetten dit uitdrukkelijk niet. Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn korven van goederen en diensten, met bijhorend prijskaartje, die noodzakelijk worden geacht om menswaardig te leven. Ze hebben dus een normatief vertrekpunt en beogen een antwoord te geven op de vraag wat mensen minimaal nodig hebben om volwaardig aan de maatschappij te kunnen participeren. Gebruikmakend van het denkkader van Sen<sup>1</sup> en Nussbaum (Nussbaum, 2000, 2011; Sen, 1985, 1992, 1993) ging men op zoek naar zogenaamde '**basic capabilities**' of universele voorwaarden voor maatschappelijke participatie. Deze *basic capabilities* zijn existentieel en objectief en be-staan onafhankelijk van persoonlijke voorkeur. Ze hebben een noodzakelijk karakter, ze situeren zich zowel op persoonlijk als maatschappelijk vlak en zijn noodzakelijk relatief, dat wil zeggen afhankelijk van tijd en plaats (zie: Storms, 2012; Storms & Bogaerts, 2012)

Len Doyal en Ian Gough (1991) hebben een verdienstelijke poging ondernomen om '**basic capabilities**' af te bakenen en een concrete invulling te geven. Volgens hun *Theory of Human Need* kunnen mensen pas volwaardig participeren aan de samenleving als twee primaire en universele behoeften zijn vervuld, met name gezondheid en autonomie. In tegenstelling tot deze universele behoeften, zijn de satisfactoren, of de producten en

diensten die instaan voor de bevrediging ervan, noodzakelijkerwijze relatief, dit wil zeggen in hoge mate historisch en cultureel bepaald. Toch is het mogelijk ze te overkoepelen tot een aantal intermediaire behoeften. Die vormen dan een noodzakelijke tussenstap, op weg naar het definiëren van concrete, samenlevingsspecifieke satisfactoren. Zich inspirerend op het werk van Doyal en Gough onderscheiden de onderzoekers een tiental intermediaire behoeften. Om minimaal te kunnen participeren aan de samenleving, moeten mensen beschikken over voldoende en adequate voeding, huisvesting, gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, kleding, rust en ontspanning. Daarnaast moeten ze een veilige kindertijd hebben doorgemaakt, de mogelijkheden krijgen om betekenisvolle sociale relaties te onderhouden, zich veilig voelen en voldoende mobiel zijn (Storms & Van den Bosch, 2009).

Voor de invulling van deze tien intermediaire behoeften werd een beroep gedaan op experts en focusgroepen. Vertrekkende vanuit een algemeen theoretisch kader over maatschappelijke participatie en zich zoveel mogelijk baserend op bestaande wetten, aanbevelingen en richtlijnen formuleerden experts voorstellen over de concrete samenstelling (aard, kwaliteit, hoeveelheid, afschrijftijd en prijs) van de tien budgetkorven. Deze werden besproken in negen focusgroepen van mensen met een gezinsinkomen dat schommelt rond de Europese armoedelijn. Zij dachten na over welke goederen en diensten gezonde, goed geïnformeerde en zelfredzame burgers in België minimaal moeten beschikken om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen. De referentiebudgetten die ze ontwikkelden, vormen dus als het ware een ondergrens van wat als een menswaardig inkomen kan worden beschouwd. Onder deze grens wordt het risico op armoede en sociale uitsluiting voor iedere burger bijzonder groot (zie: Storms, 2012).

In tabel 2 geven we een overzicht van de Belgische referentiebudgetten voor enkele typegezinnen.

**Tabel 2 – Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, maandbedragen januari 2012.**

	Alleenstaande werkende vrouw met één kind(8j), in goede gezondheid, huurder in private sector			Alleenstaande niet-werkende vrouw in goede gezondheid, huurder in private sector		
	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Gezonde voeding	286	286	286	152	152	152
Kleding	115	115	115	47	47	47
Huisvesting	762	711	817	588	642	696
Gezondheid en verzorging	73	72	72	50	48	48
Veilige kindertijd	196	164	164	0	0	0
Rust en ontspanning	80	80	80	49	49	49
Veiligheid	22	22	22	20	20	20
Onderhouden van relaties	100	116	98	93	99	90
Mobiliteit	34	27	47	30	28	48
Niet afgeschreven elektro	9	9	9	8	8	8
TOTAAL	1678	1609	1706	1035	1088	1152

### 2.3 Samenstelling van de drie korven: overeenkomsten en verschillen

Uit de beschrijving van de drie korven blijkt duidelijk dat ze zijn ontwikkeld voor verschillende doeleinden. De indexkorf en de armoedekorf vertrekken vanuit reële uitgavenpatronen en zijn ontworpen om de evolutie te bestuderen van de levensstandaard van respectievelijk de gemiddelde Belg en de arme Belg. Dit is niet zo voor de referentiebudgetten. Referentiebudgetten zijn normatieve budgetten. Zij geven weer welke producten en diensten minimaal nodig zijn om essentiële behoeften te kunnen vervullen met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie. Zij zijn bedoeld om als referentiekader te fungeren bij het beoordelen van individuele leefsituaties in functie van de menselijke waardigheid en kunnen daarom goed worden gebruikt door OCMW's en schuldbemiddelaars, maar ook door wetenschappers, bij het beoordelen van armoede en de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming (zie hoofdstuk 2, deel III, Storms e.a.).

Een ander belangrijk verschil tussen de drie korven betreft de prijzen van goederen en diensten. De indexkorf vertrekt van gemiddelde prijzen van producten die worden aangekocht in diverse verkooppunten; die weerspiegelen de huidige distributievormen en -structuur. Versnelde aankopen, verkopen van niet-verse waren, 'eindereeksen' of artikelen in opruiming worden niet in aanmerking genomen (Demeester, 2007).

Dit is niet zo voor de twee andere korven. Kenmerkend voor de aankooppatronen **van gezinnen** is juist dat ze op zoek gaan naar de goedkoopste producten en diensten (Cherenti, 2008b). Ze zijn vaak heel bedreven in het kopen van 'eindereeksen' en artikelen in opruiming en ze weten, veel beter dan gezinnen met hogere inkomen, exact te vertellen hoeveel ieder product kost (Humbeeck, 2009; Thaler, 1999). Aankopen gebeuren vaak in distributieketens die voornamelijk voeding verkopen en gebaseerd zijn op een beleid met lage prijzen. Die kunnen ze aanbieden door hun service aanzienlijk te verminderen, reclame en verpakking te beperken en weinig merkproducten aan te bieden. Lidl, Aldi en Leader Price zijn voorbeelden van zulke ketens.

Ook de referentiebudgetten hanteren veelal lage prijzen. Vanuit hun opzet om een ondergrens te ontwikkelen voor wat een menswaardig inkomen moet zijn, werden de meeste producten en diensten aangekocht in de lagere prijsklassen, met uitzondering van bepaalde kledingstukken (bijvoorbeeld schoenen of regenkleding, waarvoor strenge kwaliteitsvereisten gelden), zeep, was- en poetsmiddelen (waarvoor merkproducten werden aangekocht, omdat geuren van zeep en waspoeder, net zoals lichaamsgeur, door de focusgroepen beschouwd werden als een element van de eigen identiteit) of de betaalde huishuur (waarvoor werd vertrokken van het gemiddeld bedrag dat men in België betaalt voor een kwaliteitsvolle woning). Voor deze en andere producten hadden de focusgroepen en de experts goede argumenten om ze niet aan te kopen in de laagste prijsklassen. Wat de keuze van de winkels betreft, werden de dagelijkse producten grotendeels aangekocht aan de goedkoopste marktprijs bij één supermarktketen. Deze prijzen werden vervolgens verhoogd met 10%<sup>2</sup> om de aankooptbaarheid en de aanvaar-

baarheid voor alle burgers te kunnen garanderen. Voor wat betreft de aankoop van duurzame consumptiegoederen zoals elektroproducten, werd geopteerd om deze te kopen in grote winkelketens die een goede spreiding hebben over het land, die een dienst na verkoop aanbieden en die de grotere artikelen aan huis leveren en ook weer komen ophalen in geval van herstel. Ten slotte werd zoveel als mogelijk rekening gehouden met het energieverbruik en werd geopteerd voor minstens een A-label.

Een derde punt van verschil betreft de snelheid waarmee kwaliteitswijzigingen van producten in aanmerking worden genomen. Omdat de consumptieprijsindex het consumptiepatroon van een gemiddelde Belg weerspiegelt, worden kwaliteitswijzigingen van producten, in het bijzonder elektronicaparcten, veel sneller in rekening gebracht dan voor de armoedekorf of de korf van de referentiebudgetten<sup>3</sup> het geval is. Zo werd de beeldbustelevisie al sinds het begin van 2006 vervangen door een televisie met lcd-scherf. Videospelen voor console vervangen de computerspelen vanaf 2008 en vanaf 2010 werden de gsm en de inktjetprinter vervangen door de smartphone en een multifunctionele printer.

Dat de meeste lage-inkomensgezinnen hun aankoopgedrag niet zo snel wijzigen, blijkt uit de resultaten van het huishoudbudgetonderzoek (Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie, 2010). Zo kunnen pas vanaf 2010 significante aankopen worden waargenomen voor een videoconsole in het laagste gestandaardiseerde inkomenkwartiel; voor de gezinnen uit de twee laagste inkomenkwartieren, of de helft van de bevolking, kunnen in 2010 nog geen significante aankopen worden geregistreerd van een smartphone.

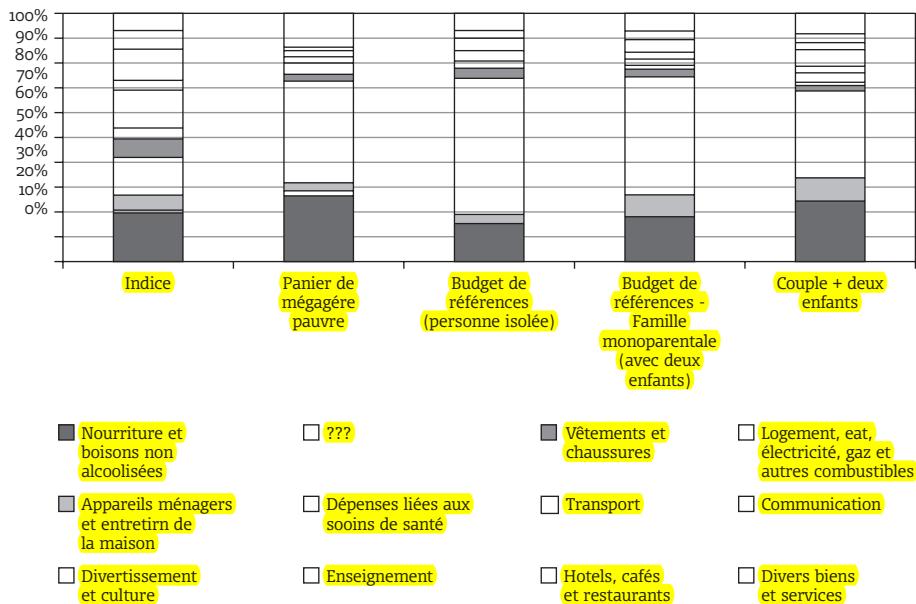
Ook in de referentiebudgetten, waarin de experts en focusgroepen voortdurend de afweging moeten maken tussen wat essentieel is en wat luxe, zien we dat in 2008 een beeldbustelevisie, een mobeltje en een computer met internetverbinding als essentieel worden beschouwd. Computerspelletjes en videoconsoles werden niet opgenomen in de referentiebudgetten, omdat de focusgroepen van oordeel waren dat een videoconsole niet essentieel is en dat computerspelletjes in voldoende mate gratis kunnen worden gedownload of worden gehuurd in de openbare bibliotheek, waarvoor dan een beperkt budget werd voorzien.

Een gelijkenis tussen de drie korven is dat ze alle drie een zeer precieze omschrijving geven van de opgenomen getuigen (merk, type, verpakking). Terwijl bij de indexkorf deze omschrijvingen worden geheimgehouden, evenals de lijst van de winkels waar ze worden aangekocht, is dit niet het geval voor de armoedekorf en de korf van de referentiebudgetten. Integendeel, voor deze laatste is het juist belangrijk dat anderen kunnen controleren of de oordelen van experts en focusgroepen relevant zijn en kunnen aanvaard worden in een Belgisch referentiebudget. Pas door maximale transparantie na te streven en uitvoerig de achterliggende zienswijze te documenteren, kunnen de referentiebudgetten voorwerp worden van maatschappelijk debat.

Dit alles resulteert in een verschillende samenstelling en evolutie van de drie korven. De samenstelling van de korven kan worden afgelezen uit figuur 1. Wat onmiddellijk opvalt, zijn de grote verschillen in het aandeel van de huisvestingskosten in de drie korven. Terwijl de noodzakelijke uitgaven voor kwalitatieve huisvesting en verbruikerskosten samen, naargelang van het gezinstype, 40% à 54% van de totale uitgaven voor hun rekening nemen bij de referentiebudgetten, is dit aandeel ook zeer groot voor de armoedekorf (45%). In de index van de consumptieprijsen, waar enkel de kosten verbonden aan het huren van een woning worden meegenomen, is het aandeel van de huisvestings- en de verbruikerskosten veel kleiner en bedraagt dit 16% van de totale prijskorf. Het aandeel van voeding is aanzienlijk groter in de armoedekorf (27%) dan in de indexkorf (19%). Dit is niet verwonderlijk. Volgens de wet van Engel dalen de relatieve uitgaven voor voeding met het gezinsinkomen. In de referentiebudgetten varieert het aandeel van voeding in de totale noodzakelijke uitgaven sterk naargelang van de omvang en de samenstelling van het gezin. Zo neemt de minimale kostprijs voor gezonde voeding een hap van 15% uit het referentiebudget van een alleenstaande en 24% uit het referentiebudget van een koppel met twee opgroeiende kinderen. Ook de kledinguitgaven verschillen in sterke mate tussen de verschillende korven. In de indexkorf vertegenwoordigen zij een aandeel van 6%, terwijl in de armoedekorf het aandeel van kledinguitgaven slechts 3% bedraagt. Dit lagere aandeel in de armoedekorf komt doordat uitgaven voor kleding, maar ook voor ontspanning, de laatste plaats innemen in de volgorde waarin lagere inkomens veelal hun uitgaven besteden (Beullens & Storms, 2007). Het kledingaandeel in de referentiebudgetten ligt aanzienlijk hoger voor gezinnen met kinderen dan voor alleenstaanden. Ook dit is niet zo verwonderlijk. De snelle afschrijftermijnen maken kinderkleding immers duurder dan kleding voor volwassenen.

De overige uitgavenposten vertegenwoordigen een kleiner aandeel in de armoedekorf en in de korf van de referentiebudgetten vergeleken met de indexkorf. Dit is opvallend zo voor de korven ‘recreatie en cultuur’ en **vervoer**. ‘Recreatie en cultuur’ vertegenwoordigen een aandeel van 12,3% in de korf van de algemene index. In de referentiebudgetten neemt deze categorie, afhankelijk van het gezinstype, 5,0% tot 6,7% van het budget op. Gezinnen in armoede besparen duidelijk op deze post. Ze besteden er gemiddeld 1,4% van hun inkomen aan. Voor de vervoerskosten bevat de korf van de algemene index ook de kosten verbonden aan de aankoop en het gebruik van een eigen wagen, terwijl in de referentiebudgetten standaard enkel de kosten voor het openbaar vervoer en de kosten verbonden met de aankoop en het gebruik van een fiets worden opgenomen.

**Figuur 1 – De samenstelling van de indexkorf, de armoedekorf en de korven van de referentiebudgetten.**



## 2.4 De evolutie van de levensduurte

Niet alleen de samenstelling, ook de evolutie van de drie korven verloopt enigszins verschillend. Hieronder bespreken we eerst de evolutie van de prijzen van de verschillende korven en vervolgens vergelijken we ze met elkaar.

### 2.4.1 De evolutie van de index

Tussen januari 2006 en januari 2012 zijn de prijzen van de goederen en diensten uit de korf van de algemene index gestegen met gemiddeld 15,8%. Achter deze gemiddelde stijging gaan echter sterk uiteenlopende prijsevoluties van de verschillende productgroepen schuil. Zo stijgen de huisvestingskosten met 27,6% aanzienlijk steiler dan deze van de overige categorieën, vooral door een bijzonder sterke toename van de energie- en waterprijzen in de betrokken periode met respectievelijk 48,6% en 36,9%. De prijzen voor het huren van een woning stegen met 8,3% veel minder sterk in de private sector<sup>4</sup> dan in de sociale sector, waar ze met 25,5% veel sterker stegen dan het algemeen indexcijfer. Ook de prijzen voor voeding evolueerden met 19,5% sterker dan gemiddeld. Dit is zo voor producten uit alle lagen van de voedingspiramide, met uitzondering van vlees, verse groenten en vers fruit. Hiervoor evolueerden de prijzen minder sterk vergeleken met het algemeen indexcijfer. Ook de prijzen in 'hotels, cafés en restaurants' (18,9%)

namen sneller toe dan het algemeen indexcijfer. Ten slotte stegen ook de prijzen voor tabak met 25,5% een stuk sterker. Uitgavengroepen die kleinere prijsstijgingen lieten optekenen zijn: **kleding** (6,1%), 'recreatie en cultuur' (9,1%), 'stoffen, huishoudapparaten en onderhoud woning' (12,26%), en **onderwijs** (13,7%). De prijzen voor 'communicatie' en 'gezondheid' daalden in de afgelopen periode met respectievelijk 6,3% en 0,95%.

**Tabel 3 – De evolutie van het algemene indexcijfer sinds januari 2006.**

	jan/06	jan/07	jan/08	jan/09	jan/010	jan/011	jan/012
Huisvesting, water, elektriciteit, gas en andere brandstoffen	100,00	102,46	108,32	118,59	111,00	118,45	127,64
Voedingsmiddelen en dranken	100,00	104,44	109,92	112,53	113,95	116,34	119,50
Kleding en schoeisel	100,00	100,58	101,21	101,97	103,84	104,45	106,06
Communicatie	100,00	97,76	92,91	91,80	89,53	91,55	93,71
Diverse goederen en diensten	100,00	103,35	105,96	108,31	110,95	114,14	119,59
Vervoer	100,00	98,90	104,18	107,31	104,88	111,13	115,49
Recreatie en cultuur	100,00	100,67	101,51	102,81	105,23	106,91	109,14
Hotels, cafés en restaurants	100,00	102,57	105,61	109,70	113,11	115,99	118,86
Gezondheidsuitgaven	100,00	100,24	99,38	98,34	98,87	98,35	99,05
Stoffering, huishoudelijke apparaten en onderhoud van de woning	100,00	101,39	104,09	105,69	108,75	109,79	112,26
Onderwijs	100,00	102,39	104,40	104,40	110,91	110,36	113,73
Tabak	100,00	102,14	113,89	116,78	121,48	123,84	125,52
Index	100,00	101,67	105,18	108,58	108,29	111,78	115,85

Bron: Federale Overheidsdienst Economie K.M.O Middenstand en **energie (2012a)**.

#### 2.4.2 De evolutie van de armoede-index

De evolutie van de index tussen 2006 (= 100) en 2008 wordt weergegeven in tabel 4. Hieruit blijkt dat de prijzen die de armsten betalen, met 9,8% zijn gestegen; sterker dus dan de index (+5,18%). Blijkbaar zijn producten en diensten die worden gekocht door **lage inkomens gezinnen** gevoeliger voor prijswijzigingen. Zo is in de betrokken periode de prijs voor graanproducten sterk gestegen.

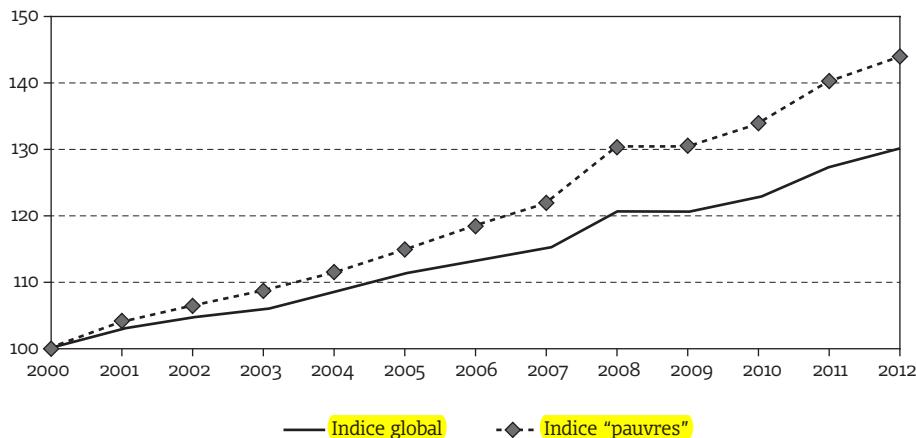
**Tabel 4 – De evolutie van de armoedekorf sinds januari 2006.**

1/06	1/07	1/08
100,00	105,4	109,8

Ook Defeyt (2012) komt tot een gelijkaardige conclusie wanneer hij voor de periode 2000-2012 een vergelijking maakt tussen de evolutie van de algemene index en een door hem berekende armoede-index. Hij gaat uit van een verbruiksstructuur die gebaseerd is op huishoudens, private huurders met een inkomen dat dicht bij de minimumuitkeringen ligt en die is afgeleid uit het huishoudbudgetonderzoek. De kostprijs van deze korf nam met 45% toe sinds het begin van deze eeuw, terwijl de algemene index trager

evolueerde en steeg met 30% sinds 2000 (zie figuur 2). Vooral tussen 2007 en 2008 en tussen 2010 en 2011 steeg de armoede-index veel sneller dan de algemene index.

**Figuur 2 – Algemene prijsindex en prijsindex van de ‘armen’ – 2000 = 100 (2012 = januari).**



Bron: Defeyt, 2012, p. 3.

#### 2.4.3 Evolutie van de index afgeleid van de referentiebudgetten

Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie werden opgesteld in juni 2008. Om te weten in welke mate het hieraan verbonden prijskaartje in de loop der jaren evolueert, moeten de korven op regelmatige tijdstippen opnieuw voorwerp worden van debat. Net zoals voor de berekening van de consumptieprijsindex moeten minder relevant geworden producten (zoals een beeldbuis-tv) uit de korf worden gehaald en moeten nieuwe producten worden opgenomen (bijvoorbeeld een televisie met lcd-scherm en vermoedelijk ook een pc voor senioren). Het raadplegen van experts en focusgroepen is echter bijzonder tijdsintensief. Daarom is het meer aangewezen om zich op korte termijn te beperken tot het opnieuw aankopen van de producten en diensten (merk, type, verpakking) en op wat langere termijn, bijvoorbeeld iedere vijf jaar, de volledige inhoud van de korf opnieuw te bespreken op basis van dezelfde gemeenschappelijk afgesproken criteria. Deze pragmatische oplossing impliceert dat er een zekere, in sommige gevallen wellicht onterechte, achterstand wordt opgelopen ten aanzien van de algemene welvaartsstijging.

We opteren er beter niet voor om de referentiebudgetten te updaten aan de hand van de deelindexen van de verschillende productgroepen of aan de hand van de deelindexen van de afzonderlijke producten uit de korf van de algemene index. Verschillende redenen kunnen hiervoor worden aangehaald. Vooreerst is het niet aangewezen om de index van de verschillende productgroepen te gebruiken om de referentiebudgetten aan

te passen aan de levensduurte, omdat de deelgroepen in beide korven verschillend zijn samengesteld. Zo bevat de korf voor gezonde voeding uit de referentiebudgetten relatief meer producten waarvan de prijs in de periode 2006-2012 minder sterk is gestegen dan de algemene index (+15,8%), zoals verse groenten (-4,6%), vers fruit (+3,4%), aardappelen (+13,2%), en relatief minder producten die een sterkere prijsstijging kenden, zoals bereide conserven van groenten (+36,3%) of fruit (+30,6%), diepgevroren groenten (+24,1%) of deegwaren (+31,5%). Een ander voorbeeld betreft de categorie 'recreatie en cultuur'. Hier zien we dat de prijzen voor campings (+18,2%), die we in de referentiebudgetten gebruikten om de kostprijs voor het huren van een stacaravan aan de kust of in de Ardennen te berekenen, sterker stegen dan de prijzen voor hotels (+13,0%). Ook voor de groep van 'vervoer', die met 15,5% gemiddeld de stijging van de algemene index volgt, merken we dat de kosten voor de aankoop van een auto (+3,5%), die standaard niet werd meegenomen in de referentiebudgetten, minder sterk stegen dan de kosten voor de aankoop van een fiets (+15,1%). De prijzen voor het gebruik (+25,9%) en het onderhoud van een wagen (+27,3%) stegen dan weer sneller dan de prijzen voor het gebruik van het openbaar vervoer (+16,3% voor een Go Pass, en +13,5% voor een maandabonnement van de bus).

Ten tweede is het evenmin aangewezen om een beroep te doen op de deelindexen van de afzonderlijke producten uit de korf van de algemene index voor het updaten van de referentiebudgetten, omdat deze deelindexen gebaseerd zijn op de evolutie van de gemiddelde prijzen en omdat kwaliteitsaanpassingen van de producten uit de algemene index veel sneller in rekening worden gebracht. Zo daalden de gemiddelde prijzen van pc's, tv's en elektroapparaten de laatste jaren sterk, terwijl dit niet altijd het geval was voor de goedkopere equivalenten die werden opgenomen in de referentiebudgetten.

Het dient met andere woorden aanbeveling om de producten en diensten uit de referentiebudgetten op regelmatige tijdstippen terug aan te kopen om een betrouwbaar beeld te krijgen van hun evolutie op korte termijn. Vooruitlopend op de resultaten van deze oefening in 2013, kunnen we nu al stellen dat de prijsstijgingen van de referentiebudgetten zich niet voor alle gezinnen in dezelfde mate laten voelen. Zo zal het noodzakelijk inkomen voor gezinnen die hun woning huren op de sociale huisvestingsmarkt sterker gestegen zijn dan voor gezinnen die een private woning huren.

Om dit te illustreren, hebben we het hierboven gemaakte voorbehoud **evenopzij gezet** en indexeerden we de referentiebudgetten aan de hand van de deelindexen van de afzonderlijke producten uit de algemene index.

Uit tabel 5 lezen we af dat de geïndexeerde referentiebudgetten grotendeels de evolutie volgen van de algemene index voor gezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt. Schijnbaar wordt de sterke stijging van de huisvestingskosten ten opzichte van de algemene index, die zich bij de laagste inkomensgroepen sterker laat voelen dan bij hogere inkomensklassen, gedeeltelijk gecompenseerd door de minder sterke stijging van de voedings-, kledings-, gezondheids- en communicatieartikelen.

Maar nogmaals, we kunnen ons hierover pas met zekerheid uitspreken wanneer we de referentiebudgetten daadwerkelijk opnieuw hebben aangekocht. Wat we wel met grote zekerheid kunnen poneren, is dat de levensduurte voor gezinnen die hun woning huren op de sociale woningmarkt in de loop der jaren sterker is gestegen dan voor gezinnen die op de private huisvestingsmarkt een woning huren.

**Tabel 5** – De evolutie van de referentiebudgetten sinds januari 2006, prijzen geüpdated aan de hand van de deelindexen uit de algemene index.

	referentiebudget a alleenstaande, niet- werkend, private huur, in goede gezondheid	referentiebudget alleenstaande, niet- werkend, sociale huur, in goede gezondheid	referentiebudget alleenstaande met 2 kinderen, niet-werkend, private huur, in goede gezondheid	referentiebudget alleenstaande met twee kinderen niet-werkend, sociale huur, in goede gezondheid	referentiebudget koppel met 2 kinderen, niet-werkend, private huur, in goede gezondheid	referentiebudget koppel met twee kinderen, niet-werkend, sociale huur, in goede gezondheid
jan/06	100	100	100	100	100	100
jan/07	102	102	102	102	102	102
jan/08	105	107	106	107	105	106
jan/09	109	111	109	111	109	110
jan/10	107	110	108	110	108	110
jan/11	110	115	111	114	111	114
jan/12	114	119	115	118	115	118

### 3. De koopkracht

De vraag of deze gestegen levensduurte ook leidde tot een verminderde koopkracht, beantwoorden we in deze tweede paragraaf. We bespreken achtereenvolgens wat moet worden verstaan onder het begrip 'koopkracht' en hoe deze in de loop der jaren evolueerde voor gezinnen die in ons land zijn aangewezen op de minimumuitkeringen van de sociale zekerheid.

#### 3.1 Het begrip

Het begrip "koopkracht" verwijst naar de hoeveelheid goederen en diensten die iemand kan kopen volgens zijn beschikbaar inkomen.

Al te vaak wordt levensduurte verward met koopkracht en redeneren mensen dat ze, wanneer ze artikel A vandaag kopen voor 10 euro en voor datzelfde artikel morgen 11 euro moeten neertellen (dit is een stijging van 10%) aan koopkracht hebben verloren.

Dat klopt alleen wanneer hun inkomen van morgen hetzelfde is als dat van vandaag. Maar als het inkomen met 10% is gestegen, is de koopkracht gelijk gebleven.

Dat onderscheid wordt perfect beschreven door Moati en Rochefort (2008) bij hun meeting van de koopkracht in Frankrijk. Zij openen een debat over de perceptie van mensen over hun verbruik, levensstandaard, welzijn (of onwelzijn), consumptiebehoeften en over de rol van de reclame en de rol van de overheid. Zij merken op dat de consumptienormen zeer snel evolueren en dat sommige producten en diensten al snel onmisbaar zijn als je er wil bij horen (plasmatelevisie, gsm met de laatste nieuwe snufjes, tablet pc, auto, wintersportvakantie).

Ook Castel (1999) heeft oog voor de invloed van perceptie op de koopkracht van mensen. Hij spreekt over de institutionalisering van de armoede, die zich veruitwendigt in toenemende jobonzekerheid, steeds meer mensen die deeltijds werken, steeds meer contracten van bepaalde duur; die doet een soort angst voor de toekomst ontstaan, waardoor we onze uitgaven niet afwegen tegenover wat we nu verdienen, maar onze uitgaven eerder vergelijken met het inkomensverlies dat we mogelijk kunnen lijden in de toekomst. Een irrationele redenering weliswaar, maar wel een reële en hardnekkige.

### 3.2 Evolutie van de koopkracht en de welvaart

Als men de evolutie van de levensduurte en de koopkracht van een bevolking wil meten, is het belangrijk om over betrouwbare en valide indicatoren te beschikken voor de populatie waarover men uitspraken wenst te doen. Hierboven toonden we aan dat het consumptiepatroon van een gezin dat moet rondkomen met een beperkt inkomen zeer sterk verschilt van het consumptiepatroon waarop de korf van de algemene index is gebaseerd. Ook de referentiebudgetten voor een noodzakelijk inkomen wijken hiervan sterk af voor de verschillende typegezinnen.

Voor het in kaart brengen van de koopkrachtevolutie van de minimuminkomens in België, doet men dan ook beter geen beroep op de algemene index als referentiebasis, maar gebruikt men liever een index die is afgeleid van de reële aankooppatronen van lage-inkomensgezinnen. Daarnaast kan ook een index, die gebaseerd is op de evolutie van de noodzakelijke uitgaven die burgers zich moeten kunnen veroorloven met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie, beter niet gebruikt worden als referentiepunt om de evolutie van de minimuminkomens te bestuderen. Zoals we uit figuur 1 hebben kunnen aflezen, verschillen beide korven immers op een aantal essentiële onderdelen van elkaar. Omdat de meeste minimumuitkeringen van de sociale zekerheid zich onder het niveau van de referentiebudgetten bevinden (zie hoofdstuk 2, deel III, Storms e.a.) moeten gezinnen die recht hebben op deze uitkeringen noodzakelijkerwijze besparen op noodzakelijke producten en diensten. Hierdoor kunnen de referentiebudgetten voor hen niet langer dienst doen als kader om de evolutie van hun koopkracht te bestuderen.

Maar zelfs als de minimumuitkeringen van de sociale zekerheid op eenzelfde hoogte zouden liggen als de referentiebudgetten, dan nog kan men deze laatste beter niet gebruiken om de koopkrachtevolutie van de laagste inkomens op te volgen. Referentiebudgetten willen immers geen nastrevenswaardig consumptiepatroon voorschrijven aan gezinnen die met een beperkt inkomen moeten rondkomen. Dit staat haaks op hun doelstelling, namelijk een referentiekader bieden voor het vaststellen van een minimuminkomen dat mensen in staat moet stellen om menswaardig te leven.

Om de koopkrachtevolutie van de minimuminkomens te bestuderen, gebruiken we dan ook best de index van de armoedekorf als referentiepunt. In figuur 3<sup>5</sup> tonen we het resultaat van deze oefening. Omdat de armoedekorf van Cherenti de laatste vier jaar niet meer geüpdatet is, gebruiken we de armoede-index die ontwikkeld werd door Defeyt (2012). We lezen af dat vele minimuminkomens in ons land sinds het begin van deze eeuw sneller zijn gestegen dan deze armoede-index. Uitzonderingen zijn, de kinderbijslagen, de minimumlonen en de **minimum-werkloosheidsuitkeringen**. Vooral sinds het inwerkingtreden van het zogenaamde Generatiepact heeft de overheid een aantal inspanningen gedaan om de koopkracht van de minimuminkomens te verhogen en kregen ze een aanpassing bovenop de index. Deze welvaartsaanpassingen gebeurden echter niet in dezelfde mate voor alle minimuminkomens. De aanpassingen waren minder groot voor personen op actieve leeftijd dan voor ouderen en voor werknemers dan voor zelfstandigen<sup>6</sup> (voor een meer uitgebreide besprekking zie: De Vil e.a., 2011; Goedemé e.a., 2012; Vandenbroucke & Lievens, 2012). Ook de minimumwerkloosheidsuitkeringen zijn de afgelopen jaren dichter komen te liggen bij de leeflonen. Deze laatste kenden een nominale verhoging met 45,6%, terwijl de minimum-werkloosheidsuitkeringen slechts stegen met 38,1%.

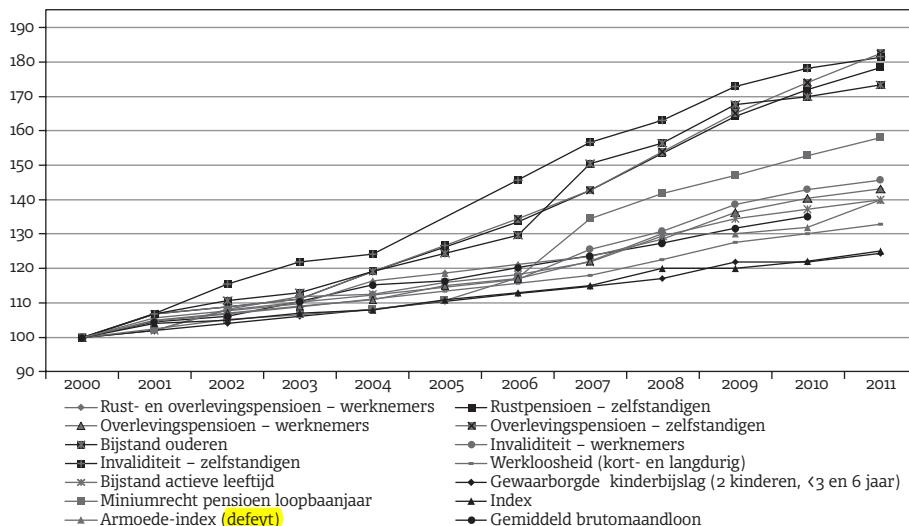
Door de minder sterke stijging van de **werkloosheidsuitkeringen**(+38%), de minimumlonen (+32%) en de gewaarborgde kinderbijslagen (+27%) in vergelijking met de evolutie van de levensduurte voor gezinnen die zijn aangewezen op deze inkomens (+45%), moeten we vaststellen dat deze gezinnen toch aan koopkracht hebben ingeboet. Ook voor de leefloonongerechtigden met kinderen ten laste is dit het geval. Hoewel voor de leeflonen in de betrokken periode heel wat welvaartsaanpassingen werden doorgevoerd, is dit niet het geval voor de kinderbijslagen. Daardoor gaat de koopkracht van deze leefloonongerechtigden met kinderen ten laste er feitelijk op achteruit.

Vergelijken we de evolutie van de minimuminkomens met deze van het gemiddeld brutowaardloon, dan komen we tot min of meer gelijkaardige conclusies. De evolutie van het gemiddeld brutowaardloon is dan niet zozeer een benchmark voor de evolutie van de koopkracht van lage-inkomensgezinnen, dan wel een indicator voor de welvaartsevolutie van de actieve bevolking. Terwijl de koopkrachtevolutie van de minimuminkomen een idee geeft van de hoeveelheid producten en diensten die gezinnen met een minimuminkomen in een bepaalde periode kunnen aankopen, houdt de welvaartsevolutie van de minimuminkomen ook rekening met de koopkrachtevolutie van de overige

inkomens. Indien deze sterker stijgen, gaan de minimuminkomens er relatief op achteruit en kunnen de gezinnen die zich erop moeten beroepen steeds minder aansluiting vinden bij de rest van de samenleving. Het gemiddeld brutomaandloon van voltijds tewerkgestelde werknemers steeg in de periode 2000-2010 in Vlaanderen met 35%, in Wallonië met 32% en in Brussel met 41%. Deze stijging ligt dicht in de buurt van de stijging van de armoede-index van Defeyt (+32%). De (gewaarborgde) kinderbijslagen (+22%), de minimumlonen (+26%) en de werkloosheidsuitkeringen (+30%), daarentegen stegen in de betrokken periode duidelijk minder sterk.

We kunnen besluiten dat we een ander beeld krijgen van de evolutie van de koopkracht van lage-inkomensgezinnen wanneer we een meer aangepaste index gebruiken dan wanneer we de prijsevolutie van de korf van de algemene index gebruiken. Met name voor gezinnen op actieve leeftijd, en inzonderheid voor gezinnen met kinderen, stellen we vast dat hun koopkracht erop achteruit is gegaan sinds het begin van deze eeuw wanneer zij zijn aangewezen op een leefloon, een werkloosheidsuitkering of een gewaarborgd minimumloon. De armoede-index die we hier gebruikten om de gestegen levensduurte te meten, werd geconstrueerd op basis van de uitgavenpatronen van lage-inkomensgezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt. Voor gezinnen met de laagste inkomen die een sociale woning huren, zal de vastgestelde koopkrachtdaling zich nog sterker doen gevoelen. De huurprijzen op de sociale huisvestingsmarkt zijn de laatste jaren immers sterker gestegen dan deze op de private huisvestingsmarkt.

**Figuur 3** – De evolutie van de Belgische minimuminkomens, vergeleken met de evolutie van de algemene index, de evolutie van de armoede-index en de evolutie van het gemiddeld brutomaandloon 2000-2012.



Bron: Eigen bewerking op basis van STASIM, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

#### 4. Besluit

In dit hoofdstuk gingen we op zoek naar een goede indicator om de koopkrachtevolutie van de minimuminkomen uit de sociale zekerheid in kaart te brengen. We vertrokken hierbij van drie verschillende korven van goederen en diensten waarvan we het **bijhorende** prijskaartje kunnen gebruiken om een beeld te schetsen van de stijgende levensduurte in ons land. Het best gekend zijn 'de index van de consumptieprijzen' en de 'gezondheidsindex'. Beide bevatten korven van goederen en diensten die het uitgaavenpatroon weerspiegelen van een gemiddeld Belgisch gezin. Daarnaast is er de armoedekorf. Die geeft een zicht op de wijze waarop gezinnen met de laagste inkomens in ons land hun budget besteden. Ten derde kunnen we ook een beroep doen op korven van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie en de hierbij **horende** prijskaartjes. Deze referentiebudgetten geven aan over welke producten en diensten gezinnen, in bepaalde leefsituaties, minimaal moeten beschikken om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen.

Vergelijken we de inhoud van deze korven, dan komen we tot de vaststelling dat zij erg verschillend zijn samengesteld. Zo bevatten de armoedekorf en de referentiebudgetten een aanzienlijk groter aandeel van producten en diensten die noodzakelijk zijn om eerder fysieke behoeften te vervullen. Het aandeel van de categorieën 'huisvesting', 'voeding en drank' en 'kleding' bedraagt bijna drie vierde van alle uitgavenposten, terwijl zij in de korf van de algemene index slechts 40% voor hun rekening nemen. Daarnaast nemen de korven 'vervoer' en 'recreatie en cultuur' dan weer een aanzienlijk kleiner aandeel in, in beide korven. Vooral het aandeel van deze laatste categorie in de armoedekorf is opvallend kleiner.

Bekijken we de evolutie van de drie korven wat van naderbij, dan stellen we vast dat de levensduurte tussen 2000 en 2012 15 procentpunten sneller is gestegen in de armoedekorf dan in de korf van de algemene index. Over de mate waarin dat bij de referentiebudgetten in de loop der jaren gebeurde, kunnen we op dit moment nog geen betrouwbare uitspraken doen; daarvoor moeten ze opnieuw worden aangekocht. Toch kunnen we, afgaande op de verschillende ontwikkeling van de huurprijzen in de private en de sociale huisvestingssector, stellen dat de referentiebudgetten sneller gestegen zijn voor gezinnen die hun woning huren op de sociale huisvestingsmarkt dan voor gezinnen die huren in de private sector.<sup>7</sup>

We concludeerden dat noch de korf van de algemene index, noch de korven van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, goede indices opleveren om de koopkracht van de minimuminkomen in kaart te brengen. Het consumptiepatroon van de gemiddelde Belg verschilt immers in aanzienlijke mate van dit van een gezin dat moet rondkomen met een beperkt inkomen. Ook de referentiebudgetten gebruikt men best niet als benchmark om uitspraken te doen over koopkrachtevolutie van de minimuminkomen. Referentiebudgetten bieden een goede, normatieve basis, om uitspraken te doen over wat een minimuminkomensgrens zou kunnen zijn om een mens-

waardig leven mogelijk te maken. Daarom zijn ze geen goede afspiegeling van de reële uitgavenpatronen van gezinnen die zijn aangewezen op een minimuminkomen, noch hebben ze de bedoeling om voor hen een nastrevenswaardig consumptiepatroon voor te schrijven.

Om de koopkrachtevolutie van de minimuminkomens te bestuderen, gebruiken we dan ook best de index van de armoedekorf. Indien we een beroep doen op de armoede-index die ontwikkeld werd door Defeyt (2012) stellen we vast dat vele minimuminkomens in ons land sinds het begin van deze eeuw aan koopkracht hebben gewonnen. Vooral sinds de inwerkingtreding van het zogenaamde Generatiepact heeft de overheid een aantal inspanningen gedaan om de koopkracht van de minimuminkomens te verhogen en kregen ze een aanpassing bovenop de index. De geleverde inspanningen zijn echter duidelijk minder groot voor personen op actieve leeftijd dan voor ouderen. In het bijzonder voor de leefloongerechtigden met kinderen ten laste, werklozen en minimumloners stellen we vast dat hun koopkracht er, in de betrokken periode, op achteruit is gegaan. Deze resultaten geven bovendien eerder een onder- dan overschatting van de evolutie van de levensduurte van de lagere-inkomensgroepen in onze samenleving omdat de gebruikte armoede-index werd berekend voor gezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt, terwijl de huurprijzen op de sociale huisvestingsmarkt de laatste jaren opvallend sterker zijn gestegen.

Koppelen we deze vaststellingen aan de besluiten die we formuleerden in hoofdstuk 2, deel III. Daar stelden we vast dat de Belgische minimuminkomen onvoldoende een menswaardig inkomen voor alle burgers kunnen garanderen. Zelfs wanneer gezinnen hun woning kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt, zijn deze uitkeringen te laag voor bijna alle leefloongerechtigden, maar ook voor werkloze eenoudergezinnen met opgroeide kinderen en voor werkloze koppels met en zonder kinderen. Dan wordt duidelijk dat voor gezinnen op actieve leeftijd die van een minimuminkomen leven, een extra financiële inspanning moet gebeuren, zeker wanneer zij kinderen hebben. Niet alleen is hun inkomen te laag om actief aan de samenleving te kunnen deelnemen en er alle noodzakelijke rollen adequaat te kunnen spelen: bovendien is hun situatie er de laatste jaren niet op verbeterd, waardoor ze als maar meer inspanningen moeten leveren om het hoofd boven water te houden. En een kruik gaat maar zo lang te water, tot ze breekt...

## NOTEN

1. Sen heeft zelf nooit een poging ondernomen om *basic capabilities* af te bakenen, hoewel hij soms wel voorbeelden geeft van *basic or crucially important capabilities* zoals adequaat gevoed zijn, zich kunnen verplaatsen, het kunnen vermijden van ziekte of de mogelijkheid om in het openbaar te verschijnen zonder schaamte (Sen, 1987; Sen, 1993). Hij erkent wel dat het voor sommige toepassingen nuttig kan zijn om “*to identify a subset of crucially important capabilities dealing with what have come to be known as ‘basic needs’*”(Sen, 1993:40).

2. De prijzen van de andere retailers lagen gemiddeld 10% boven de prijzen van de goedkoopste winkelketen.
3. Kwaliteitswijzigingen worden door de Indexcommissie gelijkgesteld met een wijziging van getuige en ook zo behandeld. Dit wil zeggen dat deze producten, met uitzondering van wagens, worden vervangen door toepassing van een kettingindex. De kettingindex is het resultaat van de vermenigvuldiging van de index in de maand die de wegingsverandering voorafgaat, met een coëfficiënt. Deze coëfficiënt is de verhouding van de index van de getuige, vertrekend van het nieuwe wegingsschema en met als basisprijzen, de prijzen van de maand die de wegingsverandering voorafgaan.
4. Voor een kritische besprekking van de index van de huurprijzen voor de private sector, zie Defeyt (2011).
5. Veel dank aan Kristel Bogaerts van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UA) voor de aangeleverde data.
6. Hierdoor wijzigde de verhouding tussen sommige uitkeringen substantieel. Zo werden de grote verschillen tussen de (lagere) uitkeringen voor zelfstandigen en de (hogere) uitkeringen voor werknemers in het stelsel van de pensioenen en zelfstandigen grotendeels weggewerkt (zie: Goedemé e.a., 2012).
7. In welke mate de veel sterkere stijging van de gemiddelde huurprijzen op de sociale huisvestingsmarkt, in vergelijking met deze op de private huisvestingsmarkt en in vergelijking met de evolutie van de gezondheidsindex (vooral in de jaren 2009, 2010 en 2012), hoofdzakelijk te wijten is aan een sterke stijging van de huurprijzen in de sociale sector, onafhankelijk van een stijging van het gezinsinkomen en onafhankelijk van een gewijzigde samenstelling van de groep sociale huurders, valt wegens gebrek aan adequate data niet correct te beantwoorden. Feit is wel dat deze prijsstijgingen in Vlaanderen samen vallen met een wijziging in reglementering (Kaderbesluit sociale huur van 12 oktober 2007, aangepast op 28 oktober 2011). Heel wat maatschappelijke geledingen stelden in het verleden kritische vragen over de sterke stijging van de huurprijzen in de sociale sector (ACW e.a., 2009; VIVAS, 2009). Deze hadden zowel betrekking op de geschatte marktwaarde van de woning, als op het niet toepassen van een tijdelijke korting door de huisvestingsmaatschappijen en het hanteren van het leefloon als ondergrens voor de berekening van het inkomen. Analyses en simulaties die gebeurden in opdracht van Vlaams minister van Huisvesting tonen aan dat zeker voor de hogere inkomens de huurprijzen gevoelig gestegen zijn door de gestegen maximumprijzen en de impact van de stijging van het inkomenaandeel (van 1/6oste naar 1/55ste). Voor de middeninkomens gaan vooral de laagste prijzen aanzienlijk de hoogte in en de laagste inkomens kenden veelal een prijsdaling, met uitzondering voor hen die al heel lage prijzen betaalden, voor hen steeg de huurprijs. Dit is het gevolg van de instelling van een ondergrens (Vlaams parlement, 2010; Vlaams Parlement, 2012). Ook voor Brussel wordt een sterkere stijging van de huurprijzen in de sociale sector vastgesteld; hier kenden vooral de laagste inkomens een sterke stijging van de huur (Doulkeridis, 2011).



## HOOFDSTUK 2

# Armoedebestrijding als democratisch vraagstuk

*Maria Bouverne-De Bie, Griet Roets, Rudi Roose en Philippe Versailles*

### 1. Inleiding

In ons land wordt het debat over armoedebestrijding in overwegende mate aangestuurd vanuit een nastreven van sociale integratie. Sociale integratie wordt in deze logica gezien als een spiegelbegrip van sociale uitsluiting, begrepen als een ontzegging of niet-verwezenlijking van sociale grondrechten. Een sociaal integratiebeleid impliceert dan een beleid gericht op het realiseren van een betere toegang tot, en effectuering van, deze sociale grondrechten. In die optiek stelt het Federaal Actieplan Armoedebestrijding 2012 als prioritaire actiepunten voorop: het verzekeren van de sociale bescherming van de bevolking; het terugdringen van de kinderarmoede; het verzekeren van toegang tot werk via sociale en professionele activering; het strijden tegen dakloosheid en slechte huisvesting; het waarborgen van het recht op gezondheid, en het realiseren van voor iedereen toegankelijke overheidsdiensten. De kern van het beleid inzake armoede-bestrijding wordt aldus gelegd bij een doelmatiger overheidsbeleid.

In dat licht wordt de beleidsparticipatie van armen, ook internationaal, gezien als essentieel voor de realisatie van een doelmatig beleid inzake armoedebestrijding (Beresford, 2002; 2010; Degrande, 2003; Krumer-Nevo, 2005; Lister, 2002; 2004). Armoede, als sociaal probleem, kan maar goed begrepen worden vanuit de koppeling van wetenschappelijke kennis van het armoedeprobleem met ervaringskennis, opgebouwd vanuit een leven in armoede (De Cock, 2003a). Dit is een belangrijke stap vooruit omdat lange tijd werd aangenomen dat de arme bevolkingsgroepen<sup>1</sup> niets te vertellen hadden, niet in staat waren om een aanvaardbare mening te vormen op basis van een relevante analyse van hun alledaagse realiteit. Deze koppeling van wetenschappelijke kennis en ervaringskennis is nochtans essentieel voor een doelmatig sociaal beleid, omdat ze mogelijkheden biedt om meer bij concrete armoedesituaties aansluitende beleidsprioriteiten te formuleren. Deze koppeling is evenzeer essentieel voor mensen in armoede zelf, omdat ze zo niet opgesloten blijven in hun ervaring van armoede, maar deze ervaring kunnen omzetten in (beleids)acties.

Niettemin is de participatie van de armsten in het politieke debat, tot in de politieke besluitvorming, verre van zelfsprekend.<sup>2</sup> De participatie van mensen in armoede verloopt in de praktijk erg moeizaam: ‘sociaal beleid’ en ‘leven in armoede’ zijn verschillende werelden. In onze visie zou de moeizaamheid van deze participatie, en vooral de paradoxale effecten hiervan, een centraal discussiepunt in het armoedebeleid moeten vormen.

In navolgende bijdrage positioneren we ons in dit debat door het armoedeprobleem te analyseren als een sociaal-politiek probleem, eerder dan als een vraagstuk van het sociaal beleid dat gericht is op sociale integratie. Dit houdt in dat we de focus niet leggen op armoedebestrijding als een probleem van sociale integratie, maar dat we armoedebestrijding zien als het realiseren van een rechtvaardigere samenleving, waarin gestreefd wordt naar meer gelijke mogelijkheden voor alle burgers om een menswaardig bestaan te leiden. We stellen dan ook dat het noodzakelijk is om armoedebestrijding te verbinden met de permanente educatie van alle betrokken actoren in de samenleving. Uitgaande van het recht op een menswaardig bestaan als een, zowel in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als in de Belgische grondwet erkend, grondrecht, kunnen een aantal knelpunten in het actuele armoededebat worden onderscheiden.

Een eerste knelpunt omvat de herdefiniëring van het armoedeprobleem dat de productie van het AVA (1994) voorafging. Een tweede knelpunt omvat de duiding van het AVA als een paradigmawissel in de benadering van armoede. We vragen ons hierbij af, of de veranderingskracht gelegen in het Algemeen Verslag van de Armoede duurzaam verankerd is in het armoedebeleid en gaan na wat de implicaties hiervan zijn voor het sociaal werk en het sociaal beleid. Een derde knelpunt betreft de sleutelpositie die aan participatie toegekend wordt in het beleid inzake armoedebestrijding. In aansluiting met deze knelpunten gaan we vervolgens nader in op de manier waarop de formele en directe participatie van mensen in armoede in beleidsstructuren en –praktijken van hulp- en dienstverlening in Vlaanderen structureel verankerd werd in opvolging van het AVA (Vlaams Decreet Armoedebestrijding, 2003) en dus wat de betekenis is van de ‘Verenigingen waar armen het woord nemen’ en van de inzet van ervaringsdeskundigen in de hulp- en dienstverlening en in het beleid bij de uitbouw van een sociaal rechtvaardige samenleving. In de conclusie geven we aan dat armoedebestrijding, veeleer dan als een beleidsdoelstelling, gezien moet worden als een sociaal-politieke toetssteen voor het sociaal beleid.

## 2. (Her)definiëring van het armoedeprobleem

Historisch gezien hebben armoede en armoedebestrijding met het welzijnsbegrip gemeen dat ze de inzet vormen van maatschappelijke tegenstellingen en discussies (Vrancken, 1992; Veit-Wilson, 2000; Lister, 2004). We proberen in wat volgt dan ook enkele

historische ontwikkelingen te kaderen die van essentieel belang zijn om het actuele armoededeiscours en de ontwikkel(en)de praktijken van armoedebestrijding diepgaander te analyseren.

Een centraal aanknopingspunt hierin vormen de verschuivingen op het vlak van de (her) definiëring van het armoedeprobleem in onze samenleving sinds het einde van de jaren 1960 en het begin van de jaren 1970. Deze verschuivingen impliceren, zo stelt Vranken (1998), zowel een 'herontdekking' **en** een 'herdefiniëring' van het armoedeprobleem. Na de euforie van de *golden sixties* volgde immers een 'herontdekking' van het armoedeprobleem als 'moderne armoede', waarbij er erkenning was "van de armoede als ernstig sociaal probleem door belangrijke maatschappelijke actoren" (Vranken, 1998: 65), dat deel uitmaakte van ruimere kritieken op de welvaartsstaat. Volgens Vranken (1998: 65) was van een mobilisatie van maatschappelijke krachten rond armoede op dat moment weinig sprake; behalve strikte interventies van de overheid waren de kiemen echter aanwezig van een sociaal werk (en meer specifiek het opbouwwerk) dat de onrechtvaardige maatschappelijke structuren in vraag stelde.

Sinds begin jaren 1980 is er sprake van een eerste 'herdefiniëring' van het armoedeprobleem tot 'nieuwe armoede', gezien als een vorm van armoede die ontstaat en/of toe neemt in tijden van economische crisis en bevolkingsgroepen treft die voorheen geen armoede kenden (Vranken, 1998). De actoren die het probleem als een hardnekkig probleem zichtbaar maakten, waren vooral sociaal workers en wetenschappers, maar deze 'herdefiniëring' ging ook gepaard met een hierop volgende tweevoudige ontwikkeling in de maatschappelijke mobilisatie rond armoede, met name een radicalisering van het participatiebegrip en een verbreding van de omschrijving van het armoedeprobleem.

Ten eerste, in relatie tot de radicalisering van het participatiebegrip kan gesteld worden, dat mensen in armoede sindsdien gezien worden als niet enkel dragers van het armoedeprobleem, maar tevens als belangrijke actoren in de armoedebestrijding. Deze mobilisatie gebeurde "via bewegingen die pretenderen om uitdrukking te geven aan de echte belangen en behoeften van de armenbevolking. De markantste onder deze bewegingen is de Vierdewereldbeweging" (Vranken, 1998: 68). De bewegingen worden geleidelijk aanvaard als geldige gesprekspartners door de overheid en zullen later gevraagd worden om samen met anderen het AVA samen te stellen. Initiatieven van armoedebestrijding zijn sindsdien gericht op het verhogen van het probleembewustzijn door een, samen met de probleemdragers, kritisch leren analyseren van de eigen leefwereld. Van daaruit, werd gesteld, kunnen mensen mogelijkheden opbouwen die hen in staat stellen maatschappelijk te participeren en een gerichte bijdrage te leveren tot aanpak van het armoedeprobleem (Wildemeersch, 1995).

Ten tweede houdt de verbreding van de omschrijving van het armoedeprobleem een focus in op de omschrijving van armoede als het 'geen greep hebben over de eigen situatie'. Deze tweede vorm van 'herdefiniëring' van de probleemdefinitie moet niettemin gezien worden in het licht van ruimere maatschappelijke ontwikkelingen. Naast

de armoedebewegingen ontstonden in diezelfde periode diverse nieuwe emancipatiebewegingen, zoals de kinderrechtenbeweging en vonden bestaande bewegingen, zoals de feministische beweging, een nieuw elan. Dit overwegend sociaal cultureel gedrag van emancipatiestreven ging gepaard met de introductie van de nieuwe term 'kansarmoede', die benadrukte dat de afgrenzing tussen arm en niet-arm niet gemaakt moet worden ten aanzien van een arbitrair gestelde grens of bijstandsnorm, maar ten aanzien van het geheel van de in de samenleving als minimaal aanvaarde leefpatronen. Ook Vranken (1998: 69) verwijst naar deze herdefiniëring en stelt dat 'kansarmoede' een typisch Vlaams begrip is dat ontstond in het welzijns- en sociaal-cultureel werk: "Op het einde van de jaren tachtig duiken benamingen op die nieuwe aspecten van de armoede maatschappelijk zichtbaar maken. Steeds meer wordt over 'kansarmoede' (Vlaanderen) en 'sociale uitsluiting' (Europa, maar ook Wallonië) gesproken. Doordat ze nieuwe facetten van de hedendaagse armoede voor het voetlicht brengen, geven deze termen beter uitdrukking aan de specifieke problematiek waarmee bepaalde welzijnswerksectoren bezig zijn. Bovendien inspireerden ze de beleidsmakers bij het ontwikkelen van beleidsmodellen".

Deze verruiming van het armoedebegrip tot kansarmoede leidde echter paradoxaal tot maatschappelijke fragmentering: 'kansarmoede' werd door meerdere, onderling zeer verschillende bewegingen, in toenemende mate strategisch ingezet als een manier om aanspraak te maken op overheidszorg (Notredame, 1995). Een toenemend aantal groepen in de samenleving stelde zich voor als kansarm, of werd als kansarm benoemd. Geconfronteerd met de verdere oplekking van het armoedebegrip, vroegen de sociale bewegingen van mensen in armoede, die claimden de 'echte' belangen van mensen in armoede te vertegenwoordigen, meer aandacht voor het probleem van de 'echte' armen en voor de ondersteuning van de zelforganisatie van armen, teneinde een stem te verwerven in de beleidsvorming. Zij kwamen op voor het recht van de allerarmsten en verwezen naar de cumulatie van elkaar onderling versterkende problemen als een noodzakelijke voorwaarde om van echte armoede te kunnen spreken. Tegelijk werd de nadruk op de mensenrechten van de armsten verbonden met de verwachting tot zelforganisatie en actieve participatie als de weg via dewelke armen hun 'recht' kunnen opeisen.

Binnen de kijtlijnen van deze 'herdefiniëring' werd het AVA in 1994 geproduceerd op vraag van de regering Dehaene: "De mensen die in armoede leven gingen, met sociale actoren die bij het armoedebeleid betrokken zijn, een dialoog aan en formuleerden concrete veranderingsvoorstellingen. ... Voor de eerste maal kwam er een georganiseerde dialoog tot stand tussen de armsten en hun organisaties, en mensen uit de politieke wereld, de welzijnssector, het gerechtelijk apparaat, de culturele sector en de wetenschappelijke wereld. De armen werden hierdoor niet alleen erkend als volwaardige partners, maar ook als deskundigen inzake armoede en uitsluiting" (Vranken, 1998: 73-74). Het AVA legde de nadruk op het rechtstreeks betrekken van mensen die in armoede leven, bij de vormgeving aan initiatieven van armoedebestrijding en is in dit licht te zien als een kentering in de benadering van het armoedeprobleem. Het beklemtoont het be-

lang van participatie van de allerarmsten: "De 'filosofie' van het Verslag bestaat erin de denkbeelden van de mensen die in armoede leven te erkennen. Die komen namelijk voort uit hun levenservaring, uit hun strijd. Het is de bedoeling de mensen die in armoede leven te erkennen als actoren, niet als het voorwerp van een beleid of een ingreep." (AVA, 1994: 6).

Tegelijk sluit het AVA aan bij de traditionele benadering van armen als doelgroep van beleid. De onderliggende logica van het AVA sluit hiermee aan bij de omschrijving van armoedebestrijding als een beleidsdoelstelling, waarbij armoede gezien wordt als een probleem waaraan kan tegemoet gekomen worden via de juiste inzet van sociaal beleid en sociale voorzieningen. Illustratief voor deze gedachtegang is, dat in het AVA uiteindelijk niet enkel de mensen in armoede aan het woord komen: het verslag is opgesteld in opdracht van de minister van Sociale Integratie. Het AVA is uitgewerkt in samenwerking met een stuurgroep samengesteld uit afgevaardigden van de sociale bewegingen van de armen zelf en met vertegenwoordigers van de afdelingen Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (VBSG). Het opstellen van het AVA werd redactioneel begeleid door een aantal stafmedewerkers uit koepelorganisaties binnen het algemeen welzijnswerk. Hiermee wordt niet alleen een onduidelijke combinatie gemaakt tussen een benadering waarbij armen gepercipieerd worden als partners in de beleidsvorming en tegelijk begunstigden van dit beleid; tegelijk wordt uitgegaan van een dialoog tussen alle betrokken partners, dat wil zeggen "de mensen in een armoedesituatie, de organisaties waarin ze zich verenigen, en alle actoren die bij de problematiek betrokken zijn (bijvoorbeeld OCMW, basisschakels, hulpverleners, deskundigen)" (AVA, 1994: 8). Dit Verslag moet de zogeheten partnerverenigingen<sup>3</sup> die zich dagelijks inzetten voor mensen en gezinnen in armoede, in staat stellen om de legitimiteit van hun evenwaardige participatie ten opzichte van de andere actoren (de OCMW's, de Vereniging van Steden en Gemeenten) door te drukken en hun werkwijze – vandaag beter bekend als de 'dialoogmethode'<sup>4</sup> – te formaliseren.

Zowel het sociaal werk als het sociaal beleid worden bij het opmaken van het verslag tegelijk gezien als een partner in de dialoog, én als deel van een 'andere wereld'. Vanwege deze ambiguïteit stellen we ons dan ook de vraag of de opvolgingsstructuur, geïnitieerd door het AVA, voldoende krachtig en duurzaam is. Met andere woorden, houdt de 'participatieve kentering' werkelijk een paradigmawissel in waarbij mensen die in armoede leven, niet langer als object van beleid en praktijken gericht op armoedebestrijding, maar als subjecten die hierin participeren, fungeren?

### 3. Het AVA: een paradigmawissel?

Een belangrijke verdienste van het AVA ligt in de bijdrage tot het besef dat sociaal werk en sociaal beleid een ambigue positie innemen in strategieën van armoedebestrijding

en niet per definitie welzijn produceren, maar ook kunnen bijdragen tot een ervaring van onwelzijn. Belangrijk is dan de vaststelling dat, ondanks de prioritaire aandacht voor armoedebestrijding, de armoede in ons land sinds het AVA niet gedaald is (Cantillon, 2010).

De paradoxale positiebepaling van het sociaal werk als zowel partner in de dialoog als deel van een ‘andere wereld’ is tekenend voor de ontwikkeling van het sociaal werk in de westerse landen vanaf de **zeventiger jaren**. De diversiteit van emancipatiebewegingen, inclusief armoedebewegingen trof het sociaal werk, zowel intern als extern. Intern ontstond een streven naar de-institutionalisering en de ontwikkeling van een gedifferentieerd aanbod, dat beoogde aan te sluiten bij de leefwereld van individuen en gezinnen. Extern werd het sociaal werk geconfronteerd met scherpe kritiek op de traditionele interventiegerichtheid en werd het geduid als een professie die zichzelf in stand houdt, maar weinig bijdraagt tot het welzijn van de bevolking. **Integendeel had het** een punt bereikt waarop het onwelzijn produceert, doordat het mensen alsmaar machtelozer maakt en afhankelijk van allerhande deskundigen (Achterhuis, 1980). Fundamenteel verwijzen deze ontwikkelingen naar het historisch vormgegeven ‘dubbelkarakter’ van het sociaal werk: overwegend gegroeid vanuit een beheersingslogica, houden sociaal-werkpraktijken tegelijk een eigen dynamiek in, waardoor zij ook emancipatorische effecten ressorteren (Michielse, 1980; 1989).

Dit dubbelkarakter wordt ook in het AVA weerspiegeld. Het besef van het dubbelkarakter van het sociaal werk houdt voor het armoededebat een vraag in naar kennisontwikkeling over op welke gronden, met welke argumenten, welke situaties gedefinieerd worden tot een armoedesituatie en welke de bijdrage hierin is van de diverse actoren. Deze vraag staat in een spanningsverhouding tot de traditie om armoede te benaderen vanuit een vooraf opgestelde probleemdefinitie, van waaruit de sociale werkelijkheid geobserveerd en bestudeerd wordt. De, door Vranken sinds eind **de zeventiger jaren** ontwikkelde definitie van armoede, wordt vaak **van uit** deze traditie begrepen. Armoede wordt in deze definitie omschreven als “een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekken over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen” (Vranken, 2010: 20). De definiëring van armoede als een ‘kloof die mensen in armoede niet zelf kunnen overbruggen’, opent een actieradius voor initiatieven van armoedebestrijding, maar biedt weinig aan-knopingspunten tot kennisontwikkeling over hoe mensen in armoede met hun situatie omgaan en uit de armoede (kunnen) geraken, en over welke maatschappelijke ondersteuning al dan niet aansluit bij deze vanuit de problematiek zelf reeds ontwikkelde strategieën.

Tegelijk sluit de definitie een opvatting in over armoedebestrijding als vooral een zaak van het sociaal werk, begrepen in onderscheiden sectoren als algemeen welzijnswerk, bijzondere jeugdzorg, zorg voor personen met een handicap, gezinszorg; inclusief de

verwachting dat binnen deze onderscheiden sectoren de doelgroep aangesproken wordt op het mee uitwerken van beleidsvoorstellingen. De suggestie dat het sociaal werk een hardnekkig maatschappelijk probleem als armoede kan 'oplossen' houdt tegelijk het risico in dat de materiële kern van het armoedeprobleem uit beeld verdwijnt en de inkomenarmoede onderschat wordt (Cantillon, 2010), en armoede gereduceerd wordt tot een 'welzijnsprobleem' veeleer dan als een probleem dat vraagt om een politiek van bescherming en herverdeling (Lister, 2004; Roets e.a. in press). Sociaal werk, als element en actor in armoedebestrijding, wordt hierbij gezien als een tegemoetkoming aan en/of oplossing voor sociale probleemsituaties (Roose, 2006), en de vraag aan mensen in armoede zich bij deze logica aan te sluiten. Deze benadering van armoedebestrijding als een correctiemechanisme op het sociaal beleid (Baert, & Vael, 1995) houdt het risico in dat een punt bereikt wordt, waarin de emancipatie uit armoedesituaties enkel mogelijk is mits onderwerping aan de afhankelijkheid van deskundigen en/of belangenorganisaties. Hiermee wordt in de armoededefinitie zelf reeds een structurele kloof ingebouwd tussen zij, die in armoede leven, en wij, die niet in armoede leven (Suijs, 2012).

Vanuit dit besef is het nodig het sociaal beleid te relateren aan de ervaring van het leven in armoede; dit vergt een inzet op participatie als uitgangspunt, evenals een gecoördineerde beleidsinzet. In het verlengde van het AVA werd de participatie van mensen in armoede bestendigd. Zo werd in 1995 aan de **Interministeriële Conferentie Sociale Integratie**, in samenwerking met een hele reeks organisaties die de belangen van de minstbedeelden behartigen en met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, opgedragen om een overlegplatform op te zetten dat de toepassing van het AVA moest opvolgen. Anderzijds kwam er in 1998 een samenwerkingsakkoord tussen de **Federale Staat**, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (Belgisch Staatsblad van 16 december 1998 en 10 juli 1999). Het akkoord bekrachtigde de partnераanpak die werd aangewend bij de uitwerking van het AVA en doorgezet in de samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen, door die aanpak wettelijk te verankeren en er een permanent instrument aan te koppelen: het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting. Dit Steunpunt speelt een essentiële rol als onafhankelijk platform, "dat erkent dat de armen de samenleving in staat kunnen stellen om haar eigen ondemocratische mechanismen te leren kennen en te veranderen. De dialoog aangaan is met andere woorden een uitgesproken daad van empowerment" (Spiesschaert, 2005). Het samenwerkingsakkoord tussen de **Federale Staat**, de Gewesten en de Gemeenschappen duidt in het bijzonder de **'verenigingen'** waar de armen het woord nemen' aan, als essentiële gesprekspartners in de strijd tegen armoede. Want inderdaad, het is door zich te verenigen, door de krachten te bundelen, door het woord te nemen binnen een collectieve dynamiek, dat een denkwijze, een discours vorm krijgt en zich organiseert. De armen delen hun ervaringen en gaan de dialoog aan met anderen. Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in het in 1998, in aansluiting met het AVA gesloten 'Samenwerkingsakkoord tussen de **Federale Staat**, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de

bestendiging van het armoedebeleid'. Dit samenwerkingsakkoord werd door alle parlementen van ons land goedgekeurd (B.S., 16 december 1998; B.S., 10 juli 1999) en heeft dus kracht van wet. Het samenwerkingsakkoord stelde drie hoofdprincipes voor armoedebestrijding voorop.

Ten eerste, worden armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting als schendingen van de grondrechten beschouwd. Armoede bestrijden gebeurt dus via het herstel van de uitoefening van de rechten van de mens, een gemeenschappelijke doelstelling van alle overheden van het land. Ten tweede, vergt armoedebestrijding een transversaal, globaal en gecoördineerd beleid in alle bevoegdheidsdomeinen en een evaluatie van alle initiatieven en acties die worden ondernomen. Ten derde, moet voor een relevant beleid de participatie van alle betrokken overheden en personen versterkt worden, in het bijzonder de participatie van mensen die in armoede leven.

Deze in het samenwerkingsakkoord geformuleerde hoofdprincipes drukken een interfederaal engagement uit tot gezamenlijke actie; dit staat in spanning tot de bewegingen naar bevoegdheidsafbakeningen tussen de federale overheid en de gemeenschaps- en gewestoverheden. Een consequentie is dat verschillende accenten gelegd worden in de benadering van het armoedeprobleem. Zo wordt in de Franstalige **gemeenschap** de discussie over armoedebestrijding verbonden met de discussie over permanente educatie van verschillende betrokken actoren in de **saamleving**. (**Versailles**, 2012); in de Vlaamse gemeenschap daarentegen zijn de Verenigingen waar armen het woord nemen niet erkend als sociaal cultureel werk, doch ingebed in de welzijnssector. Een ander voorbeeld ligt in de vraag naar de betekenis van de 'versterking van de participatie van mensen die in armoede leven'. Vanuit een sociaal integratieperspectief sluit deze versterking van de participatie van mensen die in armoede leven (of 'empowerment') nauw aan bij activeringsstrategieën (Suijs, 2012), en bij een toenemende tendens tot een grotere voorwaardelijkheid in de mogelijkheden tot rechtseffectuering (Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, 2010). Participatief werken blijft aldus benaderd als een functionele inzet voor een doelmatiger beleid.

Om tegemoet te komen aan het opzet van armoedebestrijding, vinden we het noodzakelijk het participatiebegrip te verdiepen.

#### 4. Het concept participatie: een sleutel tot armoedebestrijding?

In aansluiting met de omschrijving van armoede als een bijzondere vorm van sociale uitsluiting, wordt de erkenning van het perspectief van armen zelf gezien als een essentiële voorwaarde voor een beleid gericht op armoedebestrijding (Dierckx, 2007). Participatie is een sleutelbegrip in de discussie over armoede: arme mensen zijn mensen die structureel – dat wil zeggen door de organisatie van de samenleving zelf – een passieve

functie toebedeeld krijgen, waardoor ze een maatschappelijk bepaalde kwetsbaarheid hebben die hen belet een actieve rol te spelen (Doom, 2001). Deze marginalisering kan in een uiterste consequentie leiden tot de ontwikkeling van een eigen cultuurpatroon, gekenmerkt door een sterk isolement, geringe maatschappelijke invloed, weinig aangepaste voorzieningen, evenals door de berusting in de eigen situatie en apathie voor acties die hierin verandering kunnen brengen. Sociale bewegingen van mensen in armoede beogen al decennia lang dit patroon te doorbreken, en doen hiervoor appéel op de sociale grondrechten, die de mogelijkheid op een menswaardig bestaan moeten verzekeren (Hubeau, 1997; Raes & Coene, 2009). Dit appéel wordt in het AVA vertaald in concrete maatregelen die moeten bijdragen tot de effectuering van het recht op een gezin, welzijn en gezondheid; het recht op arbeid en sociale bescherming; het recht op wonen; en het recht tot deelname, bijdrage en opbouw van de cultuur.

Participatie kan echter diverse vormen aannemen. Een eerste vorm van participatie degradeert mensen in armoede tot passieve, weliswaar bevoordeerde, getuigen en tegelijk worden ze verbannen naar een context waar ze louter als studieobject dienen. In tal van onderzoeken, studies en analyses in de academische, syndicale, politieke en wetenschappelijke wereld zijn de getuigenissen van armen niet meer dan een illustratie of dienen ze gewoon als studiemateriaal, zonder meer. De werkwijze is in zekere zin gespleten: de armen getuigen, vervolgens worden die getuigenissen door de onderzoekers verzameld en gebundeld. De analyse van de manier waarop ze zich uitdrukken ontsnapt de mensen in armoede volledig. In een tweede vorm van participatie krijgen de armen een rol als actieve getuigen toebedeeld, aan wie gevraagd wordt om de problemen te bepalen waarmee 'de basis', waaruit ze zelf komen of waarin ze, gezien hun verleden, wortelen, wordt geconfronteerd; vervolgens worden die problemen aangekaart bij de verantwoordelijken, die er op hun beurt de nodige lessen uit moeten trekken. Een derde vorm van participatie die de armsten uit de brand hebben kunnen slepen, maakt hen tot heuse drijvende krachten van verandering in de politieke besluitvorming over hun situatie; het betreft een vorm van co-constructie. Die positie als volwaardige en erkende actoren impliceert een radicale ommekeer in de perceptie van hun verhouding tot kennis. Terwijl de rol **als,, passieve** of actieve getuigen eerder een individuele aangelegenheid is, kan de taak als politieke actoren van verandering zich enkel ontwikkelen, enkel vorm krijgen als ze gestoeld is op een collectieve inspanning, gevoerd binnen bewegingen die ze verenigen en die aansluiten op hun verleden.

De eerste twee benaderingen verwijzen naar een opvatting van participatie als toegang tot rechten, de laatste benadering verwijst naar een opvatting over participatie als tegenhanger van marginalisering. De benadering van participatie als toegang tot centrale domeinen van maatschappelijke integratie houdt, rechtstechnisch gezien, in dat de beleidsontwikkeling erop gericht is om iedereen gelijke kansen te geven om aan het beleid over het desbetreffende domein deel te hebben en te nemen. Deel hebben staat voor: baat hebben bij het gevoerde beleid. Armoedebestrijding vergt een inclusief beleid "met maatregelen in alle beleidsdomeinen die de armoede en achterstelling moeten helpen

opheffen" (Vlaamse Regering, 1995 in: Dierckx, 2007: 292). Deelnemen staat voor de actieve wijze waarop mensen, als burgers, mee vorm geven aan het beleid en aldus ook burgerschap ervaren. Dit vergt een interactief beleid, dat mensen in armoede aanspreekt als partners. De realisatie van een interactief beleid wordt vooralsnog vooral indirect opgenomen, via de vertegenwoordiging van de armen door vertrouwensfiguren, die hun inbreng baseren op dialoog met mensen in armoede (Dierickx, 2007). 'Participatief werken' via de dialoogmethode wordt gezien als een opstap naar participatie.

Participatief werken beantwoordt in dit opzicht aan verschillende functies, met name: een educatieve functie, een pacificerende functie en een integrerende functie (Thomassen, 1979). De educatieve functie verwijst naar participatie als een zelfversterkend proces: via participatie worden mensen vaardig in participatie. De pacificerende functie verwijst naar het maatschappelijk draagvlak dat via participatie gerealiseerd wordt: collectieve beslissingen die in een participatief verband genomen worden, worden individueel gemakkelijker aanvaard. De integrerende functie verwijst naar de verhoging van het gemeenschapsgevoel: participatie leidt tot de ervaring van de samenleving als een gemeenschap waarvan men deel uitmaakt en waarmee men zich verbonden weet.

In de omschrijving van participatie als toegang, is participatief werken een aanduiding van zowel doelmatig beleid, doordat mensen deel hebben aan de samenleving, als een aanduiding van actief burgerschap, doordat mensen ook actief deelnemen aan de samenleving. Deze benadering van participatie verwijst naar een belangrijk basisprincipe van de rechtstaat, met name de bescherming van individuele en collectieve rechten en vrijheden. Tegelijk berust ze op de aanname dat de maatschappelijke mogelijkheidsvoorwaarden tot het kunnen uitoefenen van rechten en vrijheden voor eenieder gelijk zijn. Dit staat haaks op de realiteit van de armoede en leidt uiteindelijk tot een scherper onderscheid tussen 'armen' (die niet in staat zijn voor hun rechten op te komen) en 'niet-armen' (die wel voor hun rechten kunnen opkomen). In dit onderscheid ligt een risico besloten tot individualisering van het armoedeprobleem tot een probleem van 'afwijkend' gedrag: een gebrek aan competenties en vaardigheden waaraan via sociaal-pedagogische inzet tegemoetgekomen moet worden.

In een benadering van participatie als een tegenhanger van marginalisering, wordt participatie opgevat als een feitelijk proces, waarop mensen, gegeven de machtsongelijkheid tussen sociale groepen in de samenleving, op ongelijke wijze en op een verschillende wijze betrokken zijn. Zo participeren mensen in armoede, vergeleken met andere sociale groepen, in ongelijke mate aan de samenleving, in die zin dat zij meer dan andere sociale groepen uitgesloten worden van centrale maatschappelijke instituties zoals arbeid, onderwijs, gezondheidszorg en participeren zij ook op een verschillende wijze, in die zin dat zij meer dan anderen risico lopen om te maken te hebben met negatieve of maatschappelijk isolerende participatievormen (Vettenburg, 1988). Een negatieve vorm van participatie is de confrontatie met **vormen van** stigmatiserende vormen van 'bescherming', die kunnen leiden tot (verdergaande) maatschappelijke uitsluiting. In het

Algemeen Verslag van de Armoede (1994) worden vele voorbeelden genoemd, zoals het verhoogd risico van mensen in armoede op een maatregel in het kader van de jeugdbescherming en bijzondere jeugdbijstand en de vrees van arme gezinnen dat hun kinderen geplaatst zouden worden. Een maatschappelijk isolerende vorm van participatie is het permanent afhankelijk zijn van de bijstand.

Participatie als tegenhanger van marginalisering betekent, dat participatie wordt gezien als een uitgangspunt van beleid. Armoedebestrijding vergt dan een historische en maatschappelijke analyse van sociale problemen, waarin nagegaan wordt of, en op welke wijze op de verschillende domeinen van het maatschappelijk leven, breuklijnen optreden waardoor mensen ten opzichte van de op dat domein geldende standaarden gemarginaliseerd worden. Deze analyse dient van meet af aan te gebeuren samen met mensen in armoede; het streven is te komen tot een probleemdefiniëring en een kennisproductie waarin eenieder zich erkend en betrokken weet. Het 'recht op een menswaardig bestaan' wordt in deze benadering, eerder dan als een beleidsdoelstelling, gezien als een toetssteen van beleid.

## 5. Structurele verankering van formele participatie in beleidsstructuren

In wat volgt, bespreken we de beleidspraktijken in Vlaanderen die garant staan voor de structurele verankering van de formele en directe participatie van mensen in armoede in beleidsstructuren en –praktijken in opvolging van het AVA. De dynamiek die ontstond tijdens het opstellen van het AVA, manifesteert zich vandaag als een noodzaak om de allerarmsten te laten participeren in de politieke besluitvorming: "De methode van de dialooggroepen heeft als doel om mensen die in armoede leven de kans te geven een actieve rol te spelen in het overleg en de discussies rond de uitwerking van beleidsvoorstellen, dankzij hun participatie in verenigingen die ze samenbrengen en hun een stem geven. De essentie van de methode ligt in het feit dat de planning en het beslissingsproces aangepast worden aan het ritme van de groep. Ze werd gestroomlijnd en voor de eerste keer in België gebruikt in 1994, naar aanleiding van de voorbereidingen voor het AVA (1995)".<sup>5</sup> In wat volgt, gaan we verder in op de Verenigingen waar armen het woord nemen (5.1), en op de inzet van ervaringsdeskundigen (5.2) in de strijd tegen armoede.

### 5.1 Netwerken voor armoedebestrijding

De netwerken (Belgische, Vlaamse, Waalse, Brusselse) voor armoedebestrijding<sup>6</sup> kunnen enkel als legitieme vertegenwoordigers van de allerarmsten beschouwd worden als ze daar van hen daadwerkelijk een mandaat voor hebben gekregen, binnen een proces van het onophoudelijk en op lange termijn bundelen van krachten, om op basis van een

wederzijds verleden de fundamenten ervan te leggen. De relevantie van de inspanningen die deze netwerken leveren, hangt uiteraard sterk af van de dynamiek van overleg tussen de verschillende leden en van de vertegenwoordiging door een breder panel van actoren.

Veel Verenigingen waar armen het woord nemen, stellen onder meer de 'dialoogmethode' op de voorgrond: zij moedigen mensen in armoede aan om getuigenis af te leggen over het leven in armoede, en om vertrouwen op te bouwen in hun capaciteit om hun armoedesituatie te overstijgen. "Dankzij de dialoogmethode en de zelforganisatie, met als welsprekende voorbeelden de **verenigingen** waar armen het woord nemen, hebben mensen in armoede de kans gekregen om hun lotgenoten te ontmoeten, om ideeën en ervaringen uit te wisselen en om als drukkingsgroep op te treden" (Spiesschaert, 2005). Individuele getuigenissen worden hierbij opgeschreven en gehanteerd als een instrument, zowel om samen te leren omgaan met armoede, als om op basis van de analyse van deze getuigenissen te komen tot concrete voorstellen en adviezen inzake armoedebestrijding. Individuele ervaringen worden aldus gecollectiviseerd tot een gemeenschappelijk standpunt (De Cock, 2003a).

Verenigingen waar armen het woord nemen zijn aldus een essentiële actor in de vormgeving aan een interactief beleid inzake armoedebestrijding. Hun inbreng maakt de complexiteit van het armoede-probleem zeer duidelijk, doch verscherpt paradoxaal ook de afstand tussen het leven in armoede en de logica van een doelmatig beleid. Een vaststelling is immers dat deze vorm van beleidsparticipatie lacunes vertoont: niet alle doelgroepen binnen de armoede-problematiek zijn voldoende vertegenwoordigd, en de netwerkvorming blijft in belangrijke mate berusten op het initiatief van de Verenigingen waar armen het woord nemen.

De kracht van de Verenigingen waar armen het woord nemen lijkt dan vooralsnog vooral te liggen in het individuele groeiproces van armen, of de "opbouw van sociaal en cultureel kapitaal als voorbereiding op beleidsparticipatie" (Van Robaeys e.a., 2005: 168) die de capaciteit van deze armen om hun stem te laten horen, verhoogt. In het onderzoek dat uitgevoerd werd in opdracht **van Federaal** Wetenschapsbeleid, (G)een blad voor de mond: spanningsvelden bij de participatie van armoede-verenigingen aan het armoede-beleid (Van Robaeys e.a., 2005), wordt de opbouw van het sociaal en cultureel kapitaal van de verenigingen, maar vooral van haar individuele leden, sterk benadrukt als voorbereiding – en zo niet als voorwaarde voor – beleidsparticipatie. Dit impliceert een individueel leer- en groeiproces van mensen in armoede, wat tegelijk ook een risico inhoudt, omdat dit individueel leerproces van de armen gericht is op "de opbouw van cultureel kapitaal. Hierbij grijpen we terug naar het belang van de identiteitsgerichte activiteiten. (...) Dit cultureel kapitaal is onontbeerlijk om een inbreng te kunnen verzekeren in het beleidsproces. Zowat alle verenigingen formuleren beleidsaanbevelingen vanuit dat kapitaal aan ervaringskennis. Alleen vergt de opbouw van die ervaringskennis zo veel energie en investering van de verenigingen, dat ze soms de tijd niet vinden voor de beleidsbeïnvloedende activiteiten zelf die ze dan ook noodgedwongen op een

laag pitje moeten zetten" (Van Robaeys, 2005: 169). Het culturele kapitaal dat rond de tafel verenigd wordt, is niet identiek voor alle partijen in het debat. De participatie van de allerarmsten berust op een dynamiek van het 'kruisen van kennis'. Die kruising van kennis<sup>7</sup> en kunde gaat uit van een zowel ethisch als epistemologisch beginsel: elke persoon, zelfs de meest kansarme, beschikt in wezen over de middelen om zijn eigen situatie te begrijpen en in te schatten. De analyse van de ervaringen van mensen die in armoede en uitsluiting leven, vormt het uitgangspunt in de uitbouw van gekruiste kennis.

Het gaat om een ware kruisbestuiving. Elke partner in het overleg reikt de anderen elementen aan voor een resultaat, een omzetting van zijn eigen kennis. Het is geen pleidooi voor een unieke, eensluidende kennis, een soort van synthese van verschillende kennisvormen. Elke partner geldt als een volwaardige vertolker en schepper van de eigen ideeën en daden, als houder van kennis die door de andere actoren wordt erkend. Om het juiste klimaat te scheppen voor een echte kruising van kennis en kunde, is ook een heuse vervlechting van bevoegdheden nodig. Daarbij gaat het zowel om het beheer van de bevoegdheden waarover de politieke, institutionele, professionele en wetenschappelijke actoren *a priori* beschikken, als om de uitbouw en versterking van de stukjes bevoegdheid van mensen in moeilijkheden die, gekoppeld aan andere, de verantwoordelijkheden en fundamentele rechten van iedereen vrijwaren.

Het gezag van academische en theoretische kennis is maatschappelijk erkend. Die kennis kan bevrijdend werken, omdat van haar verhelderende en verklarende macht. Ze maakt het mogelijk om te handelen, keuzes te maken, maar kan ook leiden tot onderdrukking en uitsluiting. Als zij de ervarings- en handelingskennis niet als dusdanig erkent, werpt ze zich op als het enige wereldbeeld. In heel die dynamiek van kruisbestuiving tussen de verschillende kennisdomeinen, geldt theoretische kennis echter niet meer als de absolute norm. Ze is vatbaar voor kritiek.

De gespreksrelaties zijn ongelijk. Het gaat om machtsverhoudingen, omdat de kennis erkend wordt door de besluitvormers, maar onbekend is of zelfs betwist wordt door de mensen in moeilijkheden. Bovendien zijn de middelen om zich uit te drukken niet gelijk, noch de bedrevenheid in het gebruik ervan. Bij het kruisen van kennis en kunde gaat het erom de inspanningen van iedereen om eigen kennis op te bouwen (constructie) te koppelen aan de co-constructie van een gemeenschappelijk resultaat. Afbouwen om opnieuw op te bouwen, daar gaat het om. Openstaan voor andere standpunten en een verschuiving van de eigen mening aanvaarden. Dialoog dwingt tot wederzijds respect.

Dan is er nog de tijd, een ander onvermijdelijk obstakel dat overwonnen moet worden. De politieke agenda loopt zelden gelijk met die van de allerarmsten. Elke werkmethode die armen een timing oplegt die onverzoenbaar is met hun eigen ritme, heeft in wezen een contraproductief effect. Het is voor politieke actoren zeker niet evident om het werkproces van de allerarmsten te respecteren. Als zij in het openbaar het woord nemen, moet daar immers een niet te verwachten voorbereidingsfase aan kunnen voorafgaan, gevolgd door een evaluatieperiode en de nodige tijd om alles in perspectief te plaatsen.

De vertegenwoordiging van armen via netwerken voor armoedebestrijding houdt het risico in dat aan de legitimiteit van het mandaat wordt geraakt. De ledenverenigingen van de netwerken streven niet noodzakelijk dezelfde doelen na als hun doelpubliek of verdedigen niet altijd dezelfde belangen. Door hun positie als bemiddelaars tussen de armen en de politieke machthebbers, zijn laatstgenoemden niet verplicht om de stem van de armen te horen in de woorden van de bemiddelaars. We moeten de stelling niet aanvaarden, dat de stem van de armen gegijzeld wordt door actoren die zich laten erkennen en subsidiëren als representatieve platformen van een bevolkingsgroep; niettemin rijst de vraag of de allerarmsten hun stem wel vorm moeten laten geven en laten horen via professionele of semiprofessionele bemiddelaars. Anders gezegd, de dynamiek van de netwerken zorgt voor een institutionalisering van de stem van de armen, uitgedragen door bemiddelaars die erkend worden als bevorrechte gesprekspartners van de politieke wereld. Het bestaan van machtsverhoudingen, nochtans inherent aan de participatieve dialoog, dreigt te vervagen of te vervlakken door de institutionele vertegenwoordiging van de allerarmsten in die netwerken. Het gevaar bestaat dat de stem van die armen wordt benut voor belangen die niet langer geworteld zijn in een permanente 'basisopvoeding'. De doelstelling van participatie van de allerarmsten in de politieke besluitvorming gaat niet noodzakelijk verloren in een consensus, noch in een compromis. Het risico bestaat dat hun participatie verwordt tot borg voor de politieke beslissingen die worden genomen.

*"In de context van participatie is het collectieve aspect niet nieuw, maar het is een broos aspect. De verleiding is groot dat degenen die 'raadplegen' de gesprekspartners in kleine groepen indelen om aan geen al te sterke collectieve eisen het hoofd te moeten bieden. Bovendien kan het raadplegen van de civiele maatschappij ook een middel zijn om te manipuleren, waarneer eerder naar bepaalde verenigingen wordt geluisterd dan naar andere, of wanneer bijvoorbeeld via subsidies standpunten worden beïnvloed." (Seckinelgin, 2002).<sup>8</sup>*

Participatie betekent niet zomaar akkoord gaan, noch de macht delen. De participatie van de allerarmsten is erop gericht te wegen op de politieke besluitvorming, politici te overtuigen, niet om louter als borg te dienen voor hun beslissingen. Het is van essentieel belang dat de stem van de allerarmsten helder doorklinkt in de politieke beslissingen en dat politici, als het geval zich voordoet, duidelijk kunnen motiveren waarom ze er niet naar luisteren. De allerarmsten moeten hen kunnen interpelleren, zelfs nadat de politieke beslissing is genomen, om de relevantie van een beslissing op de korrel te nemen of verbeteringen te eisen.

In staat zijn om een bepaalde situatie zo onder woorden te brengen dat het een zinvolle boodschap wordt die kan leiden tot een collectieve reflectie, vergt een zeker vermogen om afstand te nemen van de eigen ervaringen. De allerarmsten leven in moeilijke omstandigheden en de eerste uiting van de realiteit waarmee ze geconfronteerd worden, kan ingegeven zijn door woede, onbegrip of zelfs opstandigheid. Een langdurig proces van bewustmaking is onontbeerlijk om een mening te vormen die in verhouding staat met die van gelijkgestemden en a fortiori met die van de andere betrokkenen in het

publieke debat. Die permanente opvoedkundige inspanning is de taak van verenigingen en van plaatsen waar arme mensen en gezinnen elkaar ontmoeten.

De belangen die behartigd worden door mensen in armoede moeten dan in hun politieke impact gecapteerd worden door de samenleving (Redig & Dierckx, 2003). Voor het verhogen van deze politieke impact wordt vooral gezocht naar vormen van bestuurlijke vernieuwing (Dierckx, 2007). Hiermee wordt echter opnieuw aangesloten bij het streven tot het overbruggen van de 'kloof' tussen armen en niet-armen. Een sterkere politieke impact van het streven naar armoedebestrijding ligt evenwel niet in een betere bestuurlijke organisatie; ze ligt fundamenteel in de vraag naar het kaderen van armoede en armoedebestrijding als een democratisch proces, waarbij politiek belang gehecht wordt aan het streven naar grotere sociale gelijkheid en minder armoede in onze samenleving op basis van solidariteit (Lister, 2004). Het is van essentieel belang om erop te wijzen dat een politieke beslissing toebehoort aan een politieke actor die democratisch verkozen is om die rol te vervullen, terwijl de participatie van de allerarmsten leidt tot een onontkoombare machtsverhouding, een drukkingssmiddel dat inherent is aan de uiteenlopende standpunten die iedereen in de maatschappij inneemt.

De verhouding tot een mening, de verhouding tot een groep, de positie ten opzichte van derden uit verschillende socioprofessionele kringen, de machtsverhoudingen die daaruit ontstaan, de beheersing van de gebruikte terminologie, de verhouding tot de tijd, het expliciete of impliciete culturele referentiekader, het ontwikkelingsproces van ideeën, de onophoudelijke heen-en-weerbeweging tussen het eigen verleden en de uitwerking van een meer algemene analyse; het zijn allemaal factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

## 5.2 De ervaringsdeskundigen

In maart 2004 besliste de Federale Regering om ervaringsdeskundigen inzake armoede en sociale uitsluiting te benoemen. De bedoeling, zo luidde, was om "het standpunt van mensen die in armoede leven te integreren in de federale openbare diensten en de toegang tot de openbare diensten te verbeteren voor alle burgers, in het bijzonder voor mensen die in armoede leven".<sup>9</sup> Ook Vlaanderen koos duidelijk voor de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede via het Vlaams Decreet Armoedebestrijding in 2003 (Degrande, 2003). De opleiding van ervaringsdeskundigen in de armoede wordt sinds 1999 georganiseerd in vzw De Link, waarbij ook ondersteuning voorzien wordt bij de eerste fasen van de tewerkstelling van de opgeleide ervaringsdeskundigen (Goossens e.a., 2003). De Link baseert de opleiding op de notie van een diepe kloof tussen armen en niet-armen, die veroorzaakt wordt door structurele processen van marginalisering en sociale uitsluiting, die leiden tot een tekort aan vaardigheden en kennis van armen waardoor ze de greep op het eigen leven verliezen. Deze kloof wordt benoemd als de "**missing link**"; een diepe kloof op vlak van vaardigheid, kennis en

gevoel tussen zij die verplicht worden dagelijks in de armoede proberen te overleven en de anderen. Tussen de middenklassenleefwereld en de belevingswereld van de arme moet een brug gebouwd worden" (Goossens e.a., 2003: 214). In die zin wordt de inzet van opgeleide ervaringsdeskundigen gelegitimeerd als een methodiek in de hulp- en dienstverlening aan armen en in het beleid (Spiesschaert, 2005). Zij kunnen immers, vertrekend van hun eigen beleving van armoede, "de logica achter de ontwikkelde overlevingsstrategieën begrijpen en kunnen overbrengen" (Goossens e.a., 2003: 214) die leidt tot het overbruggen van de 'missing link' tussen armen en de hulp- en dienstverlening en/of het beleid.

In de loop van de afgelopen tien jaar werden opgeleide ervaringsdeskundigen dan ook tewerkgesteld in een ruime diversiteit van beleidspraktijken en praktijken van hulp- en dienstverlening, zoals onder meer in Kind en Gezin (De Cock, 2003b) en in de federale overheidsdiensten (POD MI, 2006; 2008). Een aantal pijnpunten en dilemma's duiken echter op bij de implementatie van de inzet van ervaringsdeskundigheid (zie Suijs, 2012).

In de praktijken in Kind en Gezin in Vlaanderen, bijvoorbeeld, wordt onder meer verwijzen naar het risico een verdeelde verantwoordelijkheid te installeren tussen ervaringsdeskundigen en verpleegkundigen: "op dat ogenblik kan de verwachting ontstaan naar de ervaringsdeskundige dat die, als een soort deus ex machina, de hulpverleningsrelatie de ultieme effectiviteit en dynamiek zal geven. Dit is de draagkracht en verantwoordelijkheid van de ervaringsdeskundige overschatten" (De Cock, 2003b: 192-193). Op basis van evaluatieonderzoek naar de inzet van ervaringsdeskundigen in de federale overheden (Roets e.a., *in press*) wordt eenzelfde 'verdeelde verantwoordelijkheid' vastgesteld, waarbij risico's ontstaan, zowel op het niveau van het toekomstperspectief van de ervaringsdeskundige in kwestie, als op beleids- en organisatieniveau. Voor de individuele ervaringsdeskundige blijkt zich een tragisch optimistisch toekomstperspectief te ontvouwen: hoewel de ervaringsdeskundigen hebben geïnvesteerd in de opleiding en het individuele leerproces en tewerkgesteld worden, blijkt hun inzet niet bekroond te worden met een diploma, waardoor zij in de federale overheden gedoemd zijn om altijd in dezelfde rol en functie van 'expert in de armoedebestrijding' te blijven fungeren. Op beleids- en organisatieniveau blijkt de inzet en participatie van ervaringsdeskundigen, die gepercipieerd worden als experts en vertalers van de 'missing link' tussen mensen in armoede en de administraties, te resulteren in de de-responsabilisering van andere werknemers in het vorm geven aan kwalitatieve en responsieve dienstverlening.

De inzet van ervaringsdeskundigen kan dus zeer contraproductief werken: het armoedeprobleem dreigt gedepolitiseerd, eerder dan in vraag gesteld te worden en het collectief leerproces in onze samenleving dreigt gediscrediteerd te worden. Het is tegenstrijdig te moeten vaststellen dat de beschrijving van het probleem ('een diepe kloof tussen de mensen die in armoede leven en de rest van de samenleving'<sup>10</sup>) en de zoektocht naar een oplossing om ze te dichten ('de ervaringsdeskundigen') net buiten de participatie

van de allerarmsten om zijn gebeurd. Het staat niet vast of een actieve participatie van de allerarmsten bij het uitwerken van dit initiatief, aan die ervaringsdeskundigen een rol van bemiddelaar of tussenpersoon zou hebben toebedeeld.

Hoewel het experiment erop gericht is om de stem van de armen sterker te laten doorklinken, gebeurt dat via een patroon van maatschappelijke interventie dat niet door de armen zelf werd uitgetekend, maar door de overheid. Het feit dat de functie wordt waargenomen door iemand uit een achtergesteld milieu doet niets af aan die vaststelling, omdat het uitstippelen van het opleidingstraject en de toegekende opdracht het alleenrecht van de overheid blijven. De overheid kiest zelf de doelstellingen die **hij** via het instrument wil nastreven.

Het initiatief van de 'ervaringsdeskundigen' moet de pariteit formaliseren door ze te enten op een cognitieve en conceptuele grondslag, waarbij de ene groep wordt erkend voor zijn wetenschappelijke expertise, conform de paradigma's van de overheersende redelijkheid, en de andere groep voor zijn ervaringsexpertise. Die zoektocht naar pariteit slaat echter een andere fundamentele dimensie van het werken in partnerverband in de wind, met name de voorwaarde dat elke partner zich vrij moet kunnen uitdrukken. Van zodra er een hiërarchische machtsverhouding ontstaat tussen de verschillende 'deskundigen', kan de ene partij niet vrij haar mening uiten als haar uitdrukkingskader door de ander wordt opgelegd. Men moet zich afvragen of de 'ervaringsdeskundigen' wel degelijk vrij hun stem kunnen laten horen, gelet op het feit dat zij functioneel en organisch afhangen van de overheid, die de bakens van hun opdracht uitzet en hun werk betaalt.

Daarom is het absoluut noodzakelijk dat alle actoren in het debat – niet in het minst de overheid, die de politieke beslissingen neemt – verzekeren dat de allerarmsten zich autonoom kunnen **uitdrukken**. In de evaluatieverslagen over het project van de ervaringsdeskundigen kon niet genoeg benadrukt worden hoe belangrijk autonomie is in de ontwikkeling van **de verhoopte empowerment**, als uitgangspunt van het voornoemde project.<sup>11</sup>

Tot slot rijst bij de participatie van de allerarmsten de vraag naar het mandaat dat gegeven wordt aan hen die, als afgevaardigden in naam van de anderen, deelnemen aan de politieke besluitvorming.

De ervaring van het AVA heeft getoond dat de legitimatie van dat mandaat wortelt in plekken waar de bewustwording van de allerarmsten tot uitdrukking komt en dat zijn, historisch gezien, de zogeheten partnerverenigingen van het Verslag. In zekere zin wordt dat mandaat toegekend door gelijkgestemden. In het initiatief van de 'ervaringsdeskundigen' gaat het echter om een mandaat toegekend door de overheid, in een hiërarchische professionele structuur, waarbij het risico bestaat dat de werknemer 'niet stevig in de schoenen staat' ten opzichte van zijn gelijkgestemden, omdat zij niet noodzakelijk die afvaardiging in hun naam als legitiem beschouwen.

Inspraak in het politieke debat zonder legitiem mandaat van 'gelijkgestemden' druist in tegen de emancipatie van de allerarmsten en het is net die emancipatie die dat debat tracht te bevorderen.

## 6. Conclusie

Het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting is in ons land sterk ingebed in een sociaal integratiebeleid. De vigerende definitie van het armoedeprobleem in ons land lijkt een grondslag te zijn voor een heroriëntering van het armoedeprobleem van een politiek probleem naar een verzorgingsprobleem. In zijn uiterste consequenties houdt deze verschuiving in dat participatie van mensen in armoede aan een beleid inzake armoedebestrijding uitmondt in een beheersing van het armoedeprobleem, eerder dan in een bestrijding van de armoede (Mestrum, 2002). Tegelijk bestaat het risico dat deze participatie herleid wordt tot een activeringsstrategie ten aanzien van mensen in armoede, waardoor de omschrijving van **armoede geverifieerd** van een probleem van sociale uitsluiting, naar een individueel, psychosociaal probleem en de klemtoon komt te liggen bij de individuele educatie van mensen in armoede (Suijs, 2012).

In onze visie echter wijst dit fundamenteel op de nood aan een herpolitisering en herpedagogisering van het armoededebat. De nood aan herpolitisering ligt in de vraag naar de verbinding tussen praktijk en beleid vanuit de sociaalpolitieke keuze voor een sociaal rechtvaardige samenleving, begrepen als een samenleving waarin op basis van solidariteit via een politiek van bescherming en herverdeling gestreefd wordt naar een grotere gelijkheid in mogelijkheden voor alle burgers om een menswaardig bestaan te leiden. De nood aan herpedagogisering ligt in de vraag naar een grotere kritische afstand ten aanzien van de vanzelfsprekendheid van de bestaande logica's in beleid en praktijk, ten voordele van een radicalisering van het armoedeprobleem, als in eerste instantie een democratisch probleem waarop iedereen in de samenleving aangesproken kan/moet worden. Dit vergt een ruimer debat naar de betekenis van armoede tegen de achtergrond van het streven naar gelijke mogelijkheden om een menswaardig bestaan te leiden. Armoedebestrijding is in dit licht een toetssteen voor een democratisch beleid.

## NOTEN

1. We kozen voor de term 'arm', omdat die doorgaans ook gebruikt wordt door de verenigingen waar deze groepen samenkommen en hun stem laten horen.
2. Zie in het bijzonder: "Les pauvres font de la politique – la démocratie participative, une opportunité?" (De armen doen aan politiek – de participatieve democratie, een opportuniteit?) (Conseil bruxellois de coordination sociopolitique asbl, 11/2011).

3. Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Luttes Solidarités Travail, Mouvement ATD Quart Monde/Beweging ATD Vierde Wereld, Project Kansarme Vrouwen van de Stedelijke Emancipatieraad Leuven.
4. Zie in het bijzonder: "In dialoog, zes jaar na het AVA: Eerste tweearlijks verslag" (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, juni 2011).
5. Naar meer participatie van mensen in armoede: *Petits pas - grands changements*, een publicatie van het Europees netwerk voor armoedebestrijding in België, website: [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu), januari 2009.
6. Belgisch netwerk voor armoedebestrijding, 'Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté', Brussels Platform Armoede, 'Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté', Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen.
7. Voor meer details zie J. FIERENS, *Le croisement des savoirs, quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, éd. L'Atelier – éd. Quart Monde, Parijs 1999; Centre Interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social de la Faculté de Droit des F.U.N.D.P., *Luttes Solidarités Travail (LST) et Temps Pour La Recherche D'Outils Conviviaux (TROC)*, "Partenariat-Logement. Vers un savoir sur le logement élaboré, en commun, par des universitaires et des personnes vivant dans des situations de pauvreté", Namur, FUNDP, 1999.
8. Centrum voor gelijkheid van kansen, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, «**10** jaar. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding: Van integratie naar diversiteit», 2003, hoofdstuk XXI, "Participatie in de strijd tegen armoede".
9. Het pilootproject werd in het Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting omschreven als 'goede praktijk'. Dit 'label' is zeker van toepassing op een ambitieus pilootproject, dat vernieuwend uit de hoek wil komen in de strijd tegen sociale armoede en op het vlak van diversiteit.
10. "Er gaapt een diepe kloof tussen de mensen die in armoede leven en de rest van de samenleving. Die kloof situeert zich op verschillende maatschappelijke terreinen en dikwijls op verschillende terreinen tegelijk. Het gaat onder andere over een kloof op het vlak van opleiding, gezondheid, huisvesting, taal, inkomen, sociaal netwerk, participatie, ... ". Zie presentatie op de website van de POD-Maatschappelijke Integratie: <http://www.mi-is.be/be-nl/armoebeleid/ervaringsdeskundigen-in-de-armoede>.
11. Evaluatie van het pilootproject "Ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting bij de federale overheid", Van Regenmortel T. (coördinatie), HIVA – KULeuven, 2010.



## HOOFDSTUK 3

### De tegenstrijdigheden van de “sociale activering”

*Abraham Franssen, Greet van Dooren, Janne Kuppens,*

*Julie Druetz en Ludo Struyven*

Sinds de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI) is het beginsel van de socioprofessionele activering doelstelling van en voorwaarde voor de hulp die de OCMW's verlenen. Zelfs al wordt bij de toepassing van dat beginsel rekening gehouden met billijkheids- en gezondheidsredenen die steunaanvragers kunnen inroepen om hen te ontheffen van hun bereidheid tot werken, toch wordt de sociale bijstand onderbouwd door deze finaliteit van integratie via en op de arbeidsmarkt.

In het licht daarvan hebben de OCMW's hun dienstverlening voor socioprofessionele inschakeling gevoelig versterkt, de voorwaarden en instrumenten voor ondersteuning bijgeschaafd en de maatregelen voor tewerkstelling uitgebreid.

We moeten echter vaststellen dat voor het merendeel van de OCMW-clients dat doel veraf ligt of zelfs onbereikbaar blijft. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld krijgt slechts een derde van de leefloontrekenden socioprofessionele begeleiding en de verhouding van zij die daadwerkelijk tewerkgesteld worden (hoofdzakelijk en op tijdelijke basis via de 'artikel 60'-jobs), meer bepaald slechts 10%, is duidelijk nog veel lager (POD Maatschappelijke Integratie, Statistisch bulletin maart 2012).

Daarom ontwikkelden verschillende OCMW's, onder tal van noemers (sociale herinschakeling, burgerschap, sociale cohesie, participatie, voortraject), een bijkomend schakelaanbod met diensten, projecten en initiatieven voor groepen die niet onmiddellijk beschikbaar zijn om werk te zoeken of tewerkgesteld te worden.

Een verkennend onderzoek over de percepties en de praktijken op het vlak van sociale activering bij de Belgische OCMW's, gevoerd door HIVA (KULeuven) en het Centre d'études sociologiques (Universiteit Saint-Louis) op vraag van de POD Maatschappelijke

Integratie,<sup>1</sup> brengt die initiatieven voor ‘sociale activering’ in kaart. Het onderzoek is gebaseerd op een webenquête bij de 589 Belgische OCMW’s, waarvan er 224 hebben geantwoord.<sup>2</sup>

De websurvey werd aangevuld met casestudies bij acht OCMW’s en met de organisatie van twee tweetalige focusgroepen, samengesteld uit maatschappelijk werkers en OCMW-verantwoordelijken uit grote en kleine gemeenten. Die focusgroepen hebben ertoe bijgedragen dat de informatie uit de webenquête en de casestudies, nog wat bijgeschaafd en bevestigd kon worden.

Naast het schetsen van die brede waaier aan gebruiken (die van elkaar verschillen op het vlak van doelpubliek, tijdsspanne, de structurele organisatie binnen de OCMW’s en met externe partners), wijst de enquête onder de Belgische OCMW’s ook op de debatten die gepaard gaan met de opkomst en de structurering van deze initiatieven. Die debatten hebben betrekking op hun vrijwillige of verplichte karakter en verwijzen *in fine* naar de verschillende normatieve opvattingen over maatschappelijke integratie. Het onderzoek had ook als doel om de ‘goede praktijken’ bij de OCMW’s op een rijtje te zetten en te verduidelijken welke politieke maatregelen er nodig zijn om het beleid inzake sociale activering te stroomlijnen.

Welke zijn de opvattingen en de verschillende visies van de OCMW’s op het vlak van activering en sociale activering? Welke praktijken en instrumenten liggen in de lijn daarvan? Voor welk doelpubliek en met welke middelen? Hoe worden ze geëvalueerd? Welke zijn de operationele, organisatorische of institutionele **struikelblokken**, hoe kunnen ze die overwinnen? Hoe leiden, ruimer gezien, ervaring op het werkveld en debat tot een bijsturing van het referentiekader van de OCMW’s en van het activeringsbeleid?

Dat zijn de vragen waarop het onderzoek een eerste antwoord wil geven. Dit hoofdstuk pikt de belangrijkste resultaten van dat collectieve onderzoek eruit en neemt ze onder de loep. In het eerste deel brengen we, na een gedetailleerde schets van de context, de praktijken voor sociale activering van de OCMW’s in kaart. Het tweede deel beschrijft de termen van het debat met betrekking tot de verschillende normatieve opvattingen van de activering. Het derde deel, de conclusie, zet een aantal bakens uit in het licht van de sterkere institutionalisering van de sociale activering.

## 1. Sociale activering: een oxymoron<sup>3</sup> voor nieuwe praktijken?

### 1.1 Van bijstand naar hulp, van hulp naar activering

Om een beeld te krijgen van de praktijken en de inzet van sociale activering bij de OCMW’s, moeten we eerst even snel de bijzondere positie van de OCMW’s en de evolutie van hun takenpakket schetsen. Die evolutie heeft allereerst geleid tot een over-

schakeling van de bijstand verstrekt door de oude COO's (de 'commissies voor openbare onderstand', opgericht in 1925) tot de hulp verzekerd door de OCMW's, in het kader van de wet van 1974 betreffende het bestaansminimum en de wet van 1976 (de organieke wet betreffende de OCMW's). Meer recente ontwikkelingen naar aanleiding van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, hebben ertoe geleid dat de tussenkomst van de OCMW's mee werd opgenomen in het referentiestelsel van de actieve welvaartsstaat.

Historisch gezien is maatschappelijke bijstand, zoals hij werd ontwikkeld en wordt toegepast sinds de wet van 1925, juist bedoeld voor mensen zonder werk.

"De wet van 1925 stelt de Commissies voor Openbare Onderstand (COO's) in, georganiseerd op gemeentelijke basis en met als opdracht om "ellende te verlichten en te voorkomen" en "behoeftigen op te vangen". De COO's, in tegenstelling tot liefdadigheidsinstellingen, richten zich niet langer tot de arbeidersklasse, die al beter beschermd was dankzij salarisverhogingen en het afdwingen van sociale rechten, maar tot mensen die "in een behoeftige situatie verkeren", anders gezegd zij die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De bijstand van de COO's bleef echter een gunst, omdat ze de staat van armoede soeverein beoordeelden" (Dechamps, 1994).

De invoering van de OCMW's in 1976, de opvolgers van de COO's, bevestigde de drang naar een meer globale aanpak, maar maakte ook het onderscheid tussen het stelsel van de sociale zekerheid, gekoppeld aan het werknemersstatuut, en het bijstandsstelsel voor arbeidsongeschikten. Via de verwijzing, aanhoudend herhaald door de betrokkenen van de OCMW's, naar het begrip van 'menswaardigheid' en de nadruk op de begrippen 'hulp' en 'bestaansminimum', werd zo vooral het solidariteitsbeginsel in naam van een zekere burgerschapsopvatting bevestigd. Het is de 'staat van behoefte' die de hulp rechtvaardigt; ze moet dus niet langer als een willekeurige gunst beschouwd worden, maar als een subjectief recht. Zelfs al voorziet de organieke wet van 1976 in een brede waaier aan mogelijke ondersteuningsmaatregelen (zowel preventief als curatief, materieel, sociaal, medisch, medisch-sociaal en psychologisch), toch bestaat de hulp die de OCMW's verlenen hoofdzakelijk uit het toekennen van een inkomen, het bestaansminimum, en het dragen van de kosten voor maatschappelijke hulp aan mensen in armoede.

Met de wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie wordt de interventiefilosofie meer uitgesproken een filosofie van socioprofessionele activering; het accent ligt vanaf dan op de (re-)integratie door tewerkstelling (Raeymaeckers e.a. 2009). De OCMW's vertalen dat recht op maatschappelijke integratie naar de praktijk aan de hand van drie instrumenten: het leefloon, tewerkstelling (via artikel 60§7 of artikel 61 van de Wet van 1976 of aan de hand van andere activeringsmaatregelen) en het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI).

Met de wet van 26 mei 2002 betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) werd ook het algemene principe van (socioprofessionele) activering geïntroduceerd, zowel als de doelstelling als de voorwaarde voor de zorg verleend door de OCMW's.

"Art 2 – *Elke persoon heeft recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan onder de voorwaarden bepaald in deze wet bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, die al dan niet gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.* Art. 3 – *Om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, moet de persoon tegelijkertijd en onverminderd de bijzondere voorwaarden die bij deze wet worden gesteld: (...)*

*5° werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is."*

Dumont merkt terecht op dat de breuk die de wet van 2002 veroorzaakte, niet zo weveldschokkend was. De wet van 1974 tot de instelling van een bestaansminimum legde al op dat elke steunaanvrager moest kunnen "bewijzen dat hij bereid is om te werken" en voorts beschikten de OCMW's in het kader van artikel 60 van de **organieke wet** van 1976 al over de mogelijkheid om steuntrekkenden aan het werk te zetten (Dumont, 2012). Bovendien hadden vele OCMW's de wet van 2002 niet afgewacht om een dienstenaanbod gericht op socioprofessionele inschakeling uit te werken. Anderzijds bevat de wet van 2002 nog steeds een reeks uitzonderingen – de werkbereidheid wordt verondersteld 'tenzij gezondheids- of billijkheidsredenen dit verhinderen' – die toelaten om het uitkeeren van een leefloon zonder enige activeringsvoorraarde te rechtvaardigen.

Dat neemt niet weg dat door de versterking van het principe van activering van de steunaanvrager en door het niet langer als vrijwillige optie te beschouwen, maar wel als een contractuele verplichting, de wet van 2002 tewerkstelling als de sleutel ziet om maatschappelijke integratie te bevorderen.

Tien jaar na de invoering van de wet heeft die opvatting nog steeds een solide draagvlak, ook binnen de OCMW's. Op het niveau van de politieke actoren en OCMW-verantwoordelijken heerst er alleszins een brede consensus rond de visie dat enkel compensatie via sociale uitkeringen niet volstaat om het verschijnsel van sociale uitsluiting te counteren, aangezien dat multidimensioneel en multiaspectueel is. In dezelfde lijn hebben de OCMW's hun instrumenten voor socioprofessionele inschakeling aanzienlijk uitgebreid. Die zijn er nu, in een grote verscheidenheid aan organisatievormen en beroepspraktijken. Niettemin stuiten de OCMW's in de uitvoering van activeringsmaatregelen nog te vaak op obstakels en beperkingen.

## 1.2 De grenzen van socioprofessionele inschakeling

Wat de beginselen betreft, werd het aanmoedigen tot actieve participatie aan de reguliere arbeidsmarkt of aan andere vormen van gesubsidieerde tewerkstelling intussen het wapen bij uitstek in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (Jørgensen, 2004; Raeymaeckers e.a., 2009).

In de praktijk is de activering van leefloontrekkers vaak problematisch. De arbeidsbegeleiding, via ondersteuning door de dienst voor socioprofessionele inschakeling van het OCMW, bereikt slechts een minderheid van de OCMW-clients. Het komt erop neer

dat iets meer dan 10% van de mensen die een leefloon ontvangen, aan het werk gaat in het kader van artikel 60, de sleutelmaatregel voor de OCMW's om tewerkstelling mogelijk te maken. Artikel 60 van de organieke OCMW-wet stelt de OCMW's inderdaad in staat om een persoon tewerk te stellen, zodat hij toegang krijgt tot het recht op een werkloosheidsuitkering en/of de kans om beroepservaring op te doen. De arbeidsovereenkomst wordt ofwel uitgevoerd binnen het OCMW, ofwel bij een derde.

**Tabel 1 – Activering op basis van art. 60§7 van OCMW-clients.**

	Totaal (N = 19)	Brussel-Hoofdstad (N = 19)	Vlaanderen (N = 308)	Wallonië (N = 262)
Leefloontrekenden (en gelijkaardig) in 2010	199.903	54.129 (27,1%)	64.451 (32,2%)	81.323 (40,7%)
Aantal mensen tewerkgesteld in het kader van art. 60§7 in 2010	21.499	4.694 (21,8%)	9.038 (42%)	7.767 (36,1%)
Verhouding leefloontrekenden tewerkgesteld in het kader van art. 60§7 in 2010 (in %)	10,8	7	14,0	9,6

Bron: Eigen berekeningen op basis van de gegevens van de POD Maatschappelijke Integratie.

Uiteraard is tewerkstelling van OCMW-clients ook mogelijk via andere wegen dan artikel 60. Naast de integratie op de reguliere arbeidsmarkt, kunnen OCMW-clients ook aangeworven worden in het kader van andere vormen van ondersteunde tewerkstelling (Activa, Doorstromingsprogramma (DSP), Sociale economie), maar hun aandeel is eerder beperkt (een duizendtal plaatsen) (POD Maatschappelijke Integratie, jaarverslag 2011). Bovendien moeten we in het achterhoofd houden dat het bij een aanwerving op grond van artikel 60 slechts om een tijdelijke betrekking gaat, die de begunstigde de kans moet geven om zijn recht op een werkloosheidsuitkering terug te krijgen. We stellen vast dat 50,6% van de mensen die een artikel 60 of artikel 61<sup>4</sup> beëindigd hebben, minstens een kwartaal gewerkt hebben tijdens het eerste opvolgingsjaar (POD maatschappelijke integratie, jaarverslag 2011).

Volgens een van de Brusselse OCMW-voorzitters kan een derde van de clients beschouwd worden als snel ‘inzetbaar’ op de arbeidsmarkt, een derde als ‘in revalidatie’, voor wie een persoonlijk proces van herinschakeling en het afrekenen met andere prioriteiten belangrijker is dan de zoektocht naar een job, maar het laatste derde heeft met zodanige moeilijkheden te kampen dat tewerkstelling gewoonweg niet denkbaar is.<sup>5</sup>

We weten nog dat die onderverdeling van OCMW-clients in drie categorieën, op basis van hun graad van en uitzicht op inzetbaarheid, aanvankelijk het stokpaardje was van Monica De Coninck, de huidige federale Minister van Werk en voormalig voorzitster van het OCMW van Antwerpen. Daardoor heeft het OCMW van Antwerpen de indeling van zijn doelpubliek intussen verankerd, aan de hand van een uniform meetinstrument (MPSA – Meetinstrument voor professionele en sociale activering). Uit een doorlich-

ting van de Antwerpse OCMW-populatie blijkt, dat er een groep personen bestaat met '(nog) niet bemiddelbaren' die, in tegenstelling tot de groep met 'gemakkelijk bemiddelbaren' en 'moeilijk bemiddelbaren', vér van de arbeidsmarkt afstaan (Struyven e.a. 2010). Waar de 'nog bemiddelbaren' professioneel geactiveerd kunnen worden, onder andere via tewerkstelling op grond van artikel 60 of artikel 61 van de **organieke wet**, eventueel aangevuld met een opleiding of rechtstreeks in samenwerking met de diensten voor arbeidsbemiddeling, staan de '(nog) niet bemiddelbaren' (momenteel) buiten de arbeidsmarkt. Ze behoren tot het maatschappelijk kwetsbaarste deel van de bevolking en een doeltreffende aanpak van hun problemen vergt heel vaak een tussenkomst vanuit de welzijnssector.

De verscheidenheid van het OCMW-publiek (Fret, 1997; Janssens, 2011) – schoolverlaters, moeders van eenoudergezinnen, werklozen die geen werkloosheidsuitkering ontvangen, daklozen, immigranten die vaak geen enkele landstaal beheersen, ex-gedetineerden, mensen wier levensloop getekend is door een drugsverslaving of psychische problemen – maakt de toepassing van eenduidige maatregelen voor professionele activering illusoir en irrelevant.

Nu we het er toch over hebben: we kunnen stellen dat die verscheidenheid de **scheidslijn** tussen de verschillende categorieën OCMW-clients hertekent, door het onderscheid tussen 'valide armen' en 'invalide armen', tussen 'bekwamen' en 'onbekwamen' (Castel 1996) weer aan te wakkeren. Daaruit rijst de delicate vraag van de beleidsoptaties, de criteria, de instrumenten en de praktijken die deze indelingen voeden.

De beoordeling van de werkbereidheid, die moet gebeuren op basis van een interpretatie van de situaties die de clients hebben meegemaakt, is dus een bijzonder complexe en delicate opdracht voor maatschappelijke workers en welzijnsadviseurs. Welke criteria liggen ten grondslag aan die beoordeling? Gelden in alle OCMW's dezelfde criteria? De vaststellingen bij de OCMW's wijzen hoe dan ook op een zeer grote verscheidenheid in de lokale praktijken. Afhankelijk van het OCMW, de dienst of zelfs de maatschappelijk worker is het feit dat je ouder bent dan 50 of alleenstaande jonge moeder al dan niet een billijke reden om vrijgesteld te worden van de contractuele verplichting tot professionele activering (Degraef & Fransen, 2012).

### 1.3 De ontwikkeling van een intermediair aanbod voor 'sociale activering'

Het is binnen die context dat er nieuwe vormen en strategieën van activering, gebundeld onder de noemer 'sociale activering', hun intrede doen.

Het neologisme 'sociale activering', een term die gepromoot wordt door de POD Maatschappelijke Integratie, mag dan intussen rekenen op een politiek en institutioneel draagvlak, toch is er nog geen enkele regelgeving specifiek aan dit thema gewijd.

Sociale activering als bijzondere vorm van activering staat voorlopig nergens beschreven in onze nationale wetgeving. Dat is trouwens het geval in de meeste andere Europese landen, met uitzondering van Nederland, dat in artikel 6 van de Wet Werk en Bijstand (WWB) sociale activering definieert als "het verrichten van onbeloonde maatschappelijke zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie". Het kan daarbij gaan om het verrichten van vrijwilligerswerk, maar ook om taken in het kader van nabijheidsdiensten, op voorwaarde dat de begunstigde zelf het initiatief neemt om die nabijheidsdienst te verlenen. De bedoeling is dat sociale activering de kloof tot de arbeidsmarkt verkleint en zo als gepast hulpmiddel kan dienen wanneer het voor de begunstigde onmogelijk blijkt om te functioneren in een arbeidssituatie. De Nederlandse Thesaurus zorg en welzijn<sup>6</sup> omschrijft het concept als volgt: "Vorm van intensieve individuele begeleiding (georganiseerd door gemeenten, zorginstellingen of welzijnsorganisaties) waardoor mensen op vrijwillige basis nieuwe activiteiten gaan ondernemen en hun isolement doorbreken; kan ook een opstap zijn naar betaald werk; sociale activeringstrajecten worden gezien als eindige trajecten met uitstroom naar activerende arbeidsmarkttrajecten, vrijwilligerswerk zonder begeleiding of zorgtrajecten". Hier worden beide functies – sociaal en professioneel – aan elkaar gekoppeld, via een gradatie in het activiteitenaanbod.

In dit onderzoek hebben we gekozen voor de volgende definitie van sociale activering: sociale activering is "het verhogen van de maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten te ondernemen, hetzij als doel op zich, hetzij als een eerste stap in een socioprofessioneel inschakelings-traject, hetzij als een eerste stap op weg naar (later) betaald werk".

We wijzen erop dat deze definitie, gebaseerd op de synthese van de definities die in Nederland van toepassing zijn, de aanleiding was van een eerste debat, of zeg maar onderhandeling, binnen het begeleidingscomité van dit onderzoek tussen de onderzoekers zelf, de leidende ambtenaren van de POD Maatschappelijke Integratie en vertegenwoordigers van de OCMW's uit de drie gewesten.

Deze brede definitie moet er in de eerste plaats voor zorgen dat sociale activering niet herleid wordt tot een specifieke praktijk. Ze illustreert ook het multifunctionele karakter van het huidige aanbod op het vlak van sociale activering. Onder de noemer van 'sociale activering' gaat een brede waaier aan activiteiten schuil, gaande van opleidingsprojecten zoals taal- en computerlessen tot activiteiten in een dagcentrum, socio-culturele en recreatieve activiteiten, praatgroepen, arbeidszorg<sup>7</sup> enz. Vrijwilligerswerk kan daar ook deel van uitmaken.

Zo, op basis van de enquête, gedefinieerd, blijkt dat het overgrote deel van de OCMW's zich daar in herkent. Al wordt de term wel eerder gedoogd dan in de armen gesloten door maatschappelijke workers en verantwoordelijken van de betrokken OCMW's. Hun terughoudendheid, die ook in de focusgroepen kwam bovenrijven, is te verklaren

door de uiteenlopende opvattingen op het vlak van activering en omdat de term sociale activering volgens een deel van de OCMW-medewerkers te sterk samenhangt met een individualiserende en tewerkstellingsgerichte opvatting. Tegenwoordig benoemen de OCMW's met meervoudige en uiteenlopende termen (zoals sociale herinschakeling, burgerschap, sociale samenhang, participatie, voortraject) hun bijkomend en tussenliggend aanbod met diensten, projecten en initiatieven ten behoeve van doelgroepen die niet onmiddellijk beschikbaar zijn om werk te zoeken of tewerkgesteld te worden.

Op wetgevend vlak is het in het kader van het algemene takenpakket van de OCMW's, zoals vastgelegd in de organieke wet van 1976 en de wet van 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, en in functie van hun grondwettelijke autonomie, die hen veel interpretatiemarge en initiatiefruimte verschaffen, dat de OCMW's hun dienstenaanbod op dit vlak uitrollen. Het algemene OCMW-beleid kan ook het reglementaire kader scheppen voor de planning en uitvoering van de sociale activering. De koninklijke besluiten (hoofdzakelijk rond socioculturele participatie), de decreten (hoofdzakelijk rond sociale participatie), de omzendbrieven (hoofdzakelijk rond socioculturele participatie) en de samenwerkingsakkoorden (hoofdzakelijk rond artikel 27) spelen ook een rol in de planning en uitvoering van sociale activering, maar slechts in beperkte mate.

#### 1.4 Welke praktijken?

De enquête die alle Belgische OCMW's ontvingen en die door 224 van hen werd beantwoord, geeft een eerste en onuitgegeven zicht op de praktijken die ontwikkeld worden op het vlak van 'sociale activering'. Welke activiteiten bieden de OCMW's op dit vlak aan?

Een eerste vaststelling: verwijzend naar de ruime definitie van sociale activering die ze aangereikt kregen, geeft het merendeel van de 224 OCMW's die op de vragenlijst antwoordden aan, dat ze activiteiten rond 'sociale activering' organiseren, zelfs al is dat niet noodzakelijk onder die benaming. 95% van de OCMW's verklaart dat ze minstens één activiteit van die aard organiseren. Het zijn vooral de kleinste OCMW's, die uit gemeenten met minder dan 10.000 inwoners, die geen enkele activiteit opzetten; de beperkte omvang van hun organisatie laat dat niet toe.

De OCMW's hebben dankbaar gebruik gemaakt van hun initiatiefruimte om een indrukwekkend aanbod van diensten en instrumenten te ontwikkelen. Om een eerste concreet beeld te geven, zetten we even een aantal diensten en activiteiten van de OCMW's op een rijtje.

In Asse is er de vrouwengroep PARLEEke, ontstaan uit buurtwerk in een wijk in Asse. Het is een ontmoetingsplaats waar Nederlands- en anderstalige vrouwen samenkommen, om die laatste de mogelijkheid te geven in een ontspannen sfeer hun Nederlands te oefenen.

In Dessel wordt er veel aandacht besteed aan een multiculturele sociale woonwijk, waarbij sterk wordt ingezet op de actieve vorming van jongeren.

In Gent is er Extra Time, een groepsproject voor **jongeren** in het leven **groepen** door de dienst Emancipatiwerk, dat hen de nodige vaardigheden wil bijbrengen en/of ze wil versterken (houding, kennis en bekwaamheden) voor een verdere activering in de richting van therapie, onderwijs of werk.

Bièvre biedt een ontspanningslokaal aan waar ouderen elkaar kunnen ontmoeten in een gezellige sfeer om zo uit hun isolement te breken.

In Eigenbrakel wordt er elke maand een kookworkshop georganiseerd die altijd door een van de deelnemers wordt geleid. Zo worden ze uit hun sociaal isolement gehaald en leren ze gerechten te bereiden van over de hele wereld.

Charleroi heeft *Créa d'âmes*, een theaterworkshop binnen de 'Espace Citoyen Porte Ouest' van Charleroi.

In Brussel heb je het *Comité des spectateurs*, een groep mensen die men aanbiedt om een toneelstuk bij te wonen, voorafgegaan door een gesprek met de artiesten en een maaltijd.

In Ukkel volgen twee groepen gedurende een jaar een activeringsvoortraject, gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds.

In dit multiaspectuele aanbod staan vooral socioculturele en recreatieve activiteiten centraal: een groot deel van de OCMW's biedt dit soort activiteiten op het vlak van sociale activering aan, maar liefst 79,5% om precies te zijn. Daarnaast uit sociale activering zich voor 52,1% van de OCMW's in vele vormen van 'vrijetijdstoelages'; onder andere toelages voor deelname aan sport- en cultuuractiviteiten of speelpleinen, de 'vrijetijdspas' waarmee men bijvoorbeeld gratis lid kan worden van een bibliotheek en/of korting krijgt op het inschrijvingsgeld bij verenigingen van uiteenlopende aard (zoals de muziek- of tekenacademie, een sportclub), 'artikel 27'-cheques die toegang geven tot musea, theaters of optredens. Dit is minder het geval in Wallonië dan in Brussel en Vlaanderen: 32,6% van de Waalse OCMW's werkt met vrijetijdstoelages, tegenover 62,9% van de Vlaamse en 75% van de Brusselse OCMW's. Ook vrijwilligerswerk wordt aangeboden als hefboom voor sociale activering, vooral dan in de Vlaamse OCMW's. Vorming en opleiding, zonder dat het einddoel noodzakelijk een socioprofessionele inschakeling is, en de mogelijkheid om lid te worden van een sportclub of jeugdbeweging, krijgen ook hun plaats in het aanbod voor sociale activering. Voor die twee laatste items is dat opvallend meer het geval in Brussel dan in Vlaanderen, waar het dan weer veel vaker gebeurt dan in Wallonië.

We moeten opmerken dat bepaalde OCMW's, vooral dan de Vlaamse, activiteiten voor tewerkstelling en trajectbegeleiding onder de rubriek 'sociale activering' onderbrengen. In Vlaanderen wordt ook vrijwilligerswerk vaker vermeld.

De verscheidenheid van de praktijken die de OCMW's naar voren schuiven als voorbeelden van sociale activering, is zowel tekenend voor die praktijken zelf als voor de opvattingen en visies van de OCMW's wat de zin van die praktijken betreft. Zo stelden we vast dat 7,4% van de respondenten – 11% in Vlaanderen – meent dat tewerkstelling op grond van artikel 60 uitgaat van het uiteindelijke doel van sociale activering, wat aangeeft dat ze dit instrument beschouwen als een voorbereidende fase naar een toekomstige inschakeling op de arbeidsmarkt, maar niet als eindstation in het parcours van een cliënt.

Tabel 2 – Activiteiten georganiseerd op het vlak van sociale activering (per gewest).

Soort activiteit	Totaal (in %)	Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in %)	Vlaanderen (in %)	Wallonië (in %)
Recreatieve en socioculturele activiteiten	79,5	100,0	76,4	82,6
Vrijetijdstoelages	52,1	75,0	62,9	32,6
Vrijwilligerswerk	45,7	12,5	62,9	20,9
Opleiding zonder professionele inschakeling als doel	43,6	62,5	47,1	36,1
Kennismaking met sportclubs/jeugdbegeleidingen	42,7	75,0	48,6	30,2
Diverse workshops	35,0	62,5	17,1	61,6
Praatgroepen om het sociale isolement te doorbreken	25,6	37,5	18,6	36,1
Verbruikersgroepen	17,5	25,0	17,9	16,3
Wijkgerichte groepswerking	9,8	25,0	10,0	8,1
Tewerkstelling (in het kader van art. 60§7, sociale tewerkstelling, stage, arbeidszorg)	7,3	0,0	11,4	1,2
Trajectbegeleiding	2,1	0,0	3,6	0,0
Andere	13,3	37,5	11,4	13,9
Geen activiteit	4,3	0,0	3,6	5,8

De categorie 'Andere' omvat een grote verscheidenheid aan activiteiten, zoals activiteiten met betrekking tot de oriëntatie naar dagcentra, individuele begeleiding, voortrajecten, een openbare computerruimte, huisvesting, teambuilding, een sociale cafetaria.

## 1.5 Welke organisatie?

Vanuit organisatorisch standpunt worden de instrumenten voor sociale activering doorgaans geïmplementeerd door de OCMW's zelf. Ze zijn nog in de minderheid, maar steeds meer OCMW's bieden een specifieke dienst en maatschappelijke werkers aan om die opdracht te volbrengen. De OCMW's blijken gemiddeld over vier voltijdse equivalenten te beschikken voor sociale activering. Achter dat gemiddelde gaan weliswaar aanzienlijke ongelijkheden schuil: 45% van de OCMW's beschikt slechts over één voltijds equivalent voor sociale activering. Het is bovendien zeer opmerkelijk dat 5% van de OCMW's daarvoor over meer dan tien voltijdse equivalenten beschikt.

Voor een groot deel worden de activiteiten georganiseerd in samenwerking met externe partners, met op de eerste plaats het verenigingsleven: 75,9% van de OCMW's werkt samen met dat soort partner.

Een laatste aspect in de organisatie van de sociale activering heeft betrekking op de bronnen waarop OCMW's een beroep doen om sociale activering te financieren. 94,6% van de OCMW's financieren minstens een deel van hun inspanningen op het vlak van sociale activering met de eigen middelen. 80% van de OCMW's gebruiken ook de financieringsbronnen die het federaal niveau ter beschikking stelt. De Waalse OCMW's gebruiken die opvallend minder dan de Brusselse en Vlaamse OCMW's: 67,9% van de Waalse OCMW's, tegenover 100% van de Brusselse en 87,4% van de Vlaamse OCMW's financieren hun sociale activering met tussenkomsten van het federale niveau. Verder wordt in 39,7% van de OCMW's de activering deels door het gewestelijk niveau gefinancierd. In dit geval maakt men daar in Vlaanderen minder gebruik van dan in Wallonië en Brussel. Het ESF (Europees Sociaal Fonds) dient als geldschieter voor ongeveer een vijfde van de OCMW's (19,2%). En dan doet een beperkt aantal OCMW's nog beroep op schenkingen van de Nationale Loterij en andere stichtingen. Nog een logische vaststelling: het aandeel OCMW's dat externe financieringsbronnen benut, stijgt met de grootte van de gemeente.

### 1.6 Welk is het doelpubliek?

Voor wie is dit dienstenaanbod bestemd? Richt het zich tot een specifieke categorie? Kunnen we de doelgroepen en hun kenmerken **van** inschatten?

Bij die open vraag bevestigde een meerderheid van de OCMW's (56% van de respondenten) dat de verschillende activiteiten bestemd en toegankelijk zijn 'voor iedereen'. 'Iedereen' verwijst er in dit geval naar dat deelname aan deze activiteiten doorgaans op vrijwillige basis gebeurt. Die openheid weerspiegelt soms ook het uitdrukkelijke verlangen om dit soort activiteiten te destigmatiseren en ze niet uitsluitend in verband te brengen met het OCMW-publiek, om op die manier een goede sociale cocktail te krijgen. Daarom is een deel van de activiteiten niet voorbehouden voor OCMW-clients en eerder gebaseerd op een logica van lokale en gemeentelijke actie dan op een categoriegebonden logica. In Brussel geldt dat zelfs voor drie vierde van de OCMW's.

Anderzijds deelt 44% van de OCMW's zijn begunstigden in een beperkt aantal eigen categorieën in, die deels overlappen of zelfs vrijwel synoniem zijn, zoals 'het algemene OCMW-cliënteel', 'leeflooncliënten en cliënten in schuldbemiddeling/budgetbeheer/met een laag inkomen', 'kansarmen', 'mensen met een laag inkomen', 'leeflooncliënten'. Het valt op dat deze categorieën steeds breed geformuleerd zijn en niet noodzakelijk beperkt zijn tot het OCMW-cliënteel.

**Tabel 3** – Doelgroepen die in de praktijk in aanmerking komen voor sociale activering (naar gewest).

Doelgroep	Totaal (in %)	Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in %)	Vlaanderen (in %)	Wallonië (in %)
Iedereen	56,0	75,0	52,2	60,5
Welomschreven categorieën:	44,0	25,0	47,8	39,5
- Alle OCMW-clients	12,9	0,0	15,4	9,9
- Leeflooncliënten en cliënten in schuldbemiddeling/budgetbeheer/met laag inkomen	8,0	12,5	10,3	3,7
- Cliënten van de sociale dienst van het OCMW	6,7	12,5	5,9	7,4
- Kansarmen	6,7	0,0	6,6	7,4
- Mensen met een laag inkomen	3,1	0,0	5,2	0,0
- Leefloners	3,1	0,0	2,9	3,7
- Andere	3,6	0,0	1,5	7,4

\* De categorie 'Andere' omvat een grote variëteit aan doelgroepen, waaronder ouders met kleine kinderen.

Hoeveel deelnemers worden er op jaarbasis bereikt met sociale activering? Op basis van de antwoorden in de webenquête zou het om gemiddeld 228 deelnemers per OCMW gaan voor 2010.

Dat cijfer moet weliswaar gerelativeerd worden. Enerzijds kan het niet geëxtrapoleerd worden naar alle OCMW's, omdat de OCMW's die het meest actief zijn op het vlak van 'sociale activering' vermoedelijk oververtegenwoordigd zijn onder de respondenten. Anderzijds konden een aantal OCMW's die deelnamen aan de enquête deze vraag niet beantwoorden, omdat ze over onvoldoende gegevens beschikten. Bovendien houdt een louter kwantitatief gegeven geen rekening met de intensiteit van de deelname van de gebruikers, zodat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen gelegenheidsdeelnemers en trouwe leden. Het aantal begunstigden dat de sociale activering bereikt, hangt trouwens sterk af van het dienstenaanbod bij de verschillende OCMW's. In dat opzicht beschouwt een derde van de OCMW's het huidige aanbod inzake sociale activering als 'eerder voldoende' of 'voldoende' om de potentiële doelgroep te bereiken (vooral in grote gemeenten), terwijl een ander derde dat aanbod 'eerder onvoldoende' of 'onvoldoende' acht en slechts een vierde van de OCMW's zich hier neutraal opstelt (het aanbod is 'voldoende' noch 'onvoldoende'). Op dit vlak is het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië opmerkelijk: in Vlaanderen neigt de algemene trend naar een 'eerder onvoldoende' of 'onvoldoende', terwijl men in Wallonië het aanbod vaker als 'eerder voldoende' of 'neutraal' beoordeelt. Diezelfde verdeeldheid stellen we ook onder de Brusselse OCMW's vast.

Dat neemt niet weg dat we, voor de OCMW's waarvoor we over de nodige informatie beschikken, kunnen besluiten dat de reikwijdte van de sociale activering het aantal sociaal tewerkgestelden (op grond van artikel 60§7) ruimschoots overtreft: in 2010 waren er drie keer zo veel deelnemers aan sociale activering dan artikel 60§7-projecten. In 2010 zou de sociale activering 35,7% van de leefloontrekenden (en gelijkaardig) bereikt hebben, terwijl maar 11,2% van hen tewerkgesteld werd op basis van artikel 60§7.

## De tegenstrijdigheden van de "sociale activering"

In welke mate vormt het doelpubliek van de sociale activering een specifieke groep, los van de groep die naar een arbeidsinschakeling kan worden geleid?

Twee derde van de bevraagde OCMW's meent dat, van de deelnemers aan sociale activering, er niet meer dan 30% geactiveerd kan worden via een betaalde job. In Wallonië vindt zelfs 71,5% van de OCMW's dat de drempel van 30% potentieel inzetbare personen gewoonweg niet gehaald wordt. Het gaat met andere woorden om een publiek dat heel ver af staat van de arbeidsmarkt. Toch even een interessante kanttekening: de OCMW's die het actiefst zijn inzake tewerkstelling zijn dat ook op het vlak van sociale activering, wat eens temeer het verschil in beleid tussen de OCMW's onderling onderstreept.

Welke procedures worden er gebruikt om mensen naar activiteiten voor sociale activering toe te leiden?

De OCMW's werd gevraagd of ze specifieke instrumenten gebruiken om de cliënten uit te kiezen en ze naar sociale activering toe te leiden. Voor 70% van de OCMW's bleek dat niet het geval te zijn. In het bijzonder de OCMW's van de (heel) kleine gemeenten doen minder een beroep op bepaalde instrumenten om de cliënten die het nodig hebben te identificeren en naar sociale activering toe te leiden dan de OCMW's van de (middel) grote gemeenten, die op hun beurt dan weer minder gebruik maken van zulke instrumenten dan de OCMW's van de heel grote gemeenten.

**Tabel 4 – Inzet van specifieke instrumenten om cliënten naar sociale activering toe te leiden (naar grootte van de gemeente).**

	Totaal (%) (N = 68)	Heel klein (in %) (N = 85)	Klein (in %) (N = 47)	Middelgroot (in %) (N = 19)	Groot (in %) (N = 19)	Heel groot (in %) (N = 5)
Geen specifieke instrumenten	70,1	83,8	75,3	51,1	57,9	20,0
Inzet van specifieke instrumenten, met name:	29,9	16,3	24,7	48,9	42,1	80,0
- Formeel instrument (vooral SPB <sup>8</sup> )	7,1	0,0	5,9	14,9	10,5	40,0
- Individueel gesprek/sociaal onderzoek	6,7	2,9	5,9	8,5	15,8	20,0
- Doorverwijzing naar een maatschappelijk assistent of een andere partner	3,1	1,5	2,4	4,3	5,3	20,0
- Arbeidstrajectbegeleiding	3,6	5,9	2,4	4,3	0,0	0,0
- Activiteiten (workshops, ...)	3,6	2,9	1,2	8,5	5,3	0,0
- Andere	5,8	2,9	7,1	8,5	5,3	0,0

\* De categorie 'Andere' omvat een grote verscheidenheid aan instrumenten, zoals mond-totmondreclame.

De indeling van de OCMW's op basis van de grootte van hun gemeente gebeurde op basis van de volgende verdeling:

- heel kleine gemeenten: 0 tot 10.000 inwoners;
- kleine gemeenten: 10.001 tot 20.000 inwoners;
- middelgrote gemeenten: 20.001 tot 40.000 inwoners;
- grote gemeenten: 40.001 tot 140.000 inwoners;
- heel grote gemeenten: meer dan 140.000 inwoners (deze categorie is van toepassing op de vijf grootste Belgische steden, met name Antwerpen, Gent, Charleroi, Luik en Brussel-stad).

Wat de hulpmiddelen betreft die de OCMW's inzetten om de cliënten te identificeren en naar sociale activering toe te leiden, beschrijven de OCMW's instrumenten van sterk uiteenlopende aard, zoals formele instrumenten (voornamelijk de Socioprofessionele Balans), individuele gesprekken of sociaal onderzoek, doorverwijzing naar een maatschappelijk assistent of een andere partner, activiteiten in het kader van arbeidstrajectbegeleiding, het organiseren van activiteiten (zoals workshops).

### 1.7 Een weinig systematische evaluatie

Ook de beoordeling van de resultaten op het vlak van sociale activering werd aangekaart in de webenquête: 64,3% van de OCMW's, vooral de grootste, beweert dat ze de resultaten van hun praktijken inzake sociale activering evalueren. In werkelijkheid is er moeilijk een lijn te trekken in de evaluatie van de impact en de effecten. Ze berust doorgaans op een aantal kwantitatieve indicatoren die vooral betrekking hebben op de uitkomst van de activiteiten (het aantal mensen dat bereikt wordt, het aantal georganiseerde acties op het vlak van sociale activering, kwantitatieve tevredenheidsmetingen) en enkele kwalitatieve indicatoren (hoe de maatschappelijk werker de persoonlijke evolutie van de cliënt aanvoelt). De vastgestelde resultaten voor de deelnemers gaan van een uitbreiding van hun sociaal netwerk over de ontwikkeling van hun vaardigheden, tot meer zelfinzicht en zelfvertrouwen. Dat kan in bepaalde gevallen leiden tot een opleiding of tewerkstelling, hoewel het vaak niet mogelijk is om een duidelijk oorzakelijk verband te leggen.

Uit de casestudies en tijdens de debatten in de focusgroepen met maatschappelijke werkers en dienstverantwoordelijken van een twintigtal kleine en grote OCMW's uit de drie gewesten, kwam naar voren dat er een zekere weigerachtigheid bestaat ten aanzien van een systematische evaluatie gebaseerd op resultaatindicatoren. De OCMW's vrezen immers dat een dergelijke aanpak het unieke karakter van hun praktijken zou schaden. Die vergen immers de nodige flexibiliteit in de toepassing ervan en hebben niet op alle cliënten dezelfde uitwerking. Een aantal OCMW's wijken weliswaar van de lijn af, door wel te kiezen voor een meer objectieve en systematische benadering. Zo evalueert het OCMW van Gent de vooruitgang van zijn cliënten op een aantal vaardigheden op basis van gedragsindicatoren.

## 2. Het filosofische en politieke debat: de opvattingen over sociale activering

De tegenstrijdigheden en dubbelzinnigheden in de activeringspraktijken die de OCMW's worden niet weggewerkt door ze te baseren op de filosofie van de activering

We merken inderdaad dat er verschillende opvattingen van activering heersen, volgens de normatieve beginselen waarop ze geënt zijn en de doelen die ze nastreven.

Zo kunnen we op ideaaltypische wijze een emancipatorische opvatting van activering onderscheiden, die de verwezenlijking van de rechten en mogelijkheden van elk individu centraal stelt (Seynave e.a., 2004), en een disciplinaire opvatting, gestoeld op een kritische benadering van de 'afhankelijkheidscultuur' (Grymonprez e.a., 2010; Mead, 1986; Murray, 1984). De opvattingen over activering verschillen ook naargelang van de manier waarop ze het evenwicht tussen rechten en plichten en de voorwaardelijkheid van sociale bijstand willen realiseren. De typologie van de wederkerigheid bij Mau (2003; 2004) onderscheidt vier oplopende varianten, gaande van 'gegeneraliseerde wederkerigheid' (genereuze bijstand, weinig voorwaarden) tot 'verplichte wederkerigheid' (strenge voorwaardelijkheid, sterke koppeling met plichten) over 'gebalanceerde wederkerigheid' (equivalentiebeginsel afhankelijk van de betaalde premie, zoals bij de werkloosheidsuitkering) en 'risicowederkerigheid' (vangnetidee, beperkte rechten).

Waarom de cliënten sociaal activeren? Uit de antwoorden van de OCMW's blijkt, dat er verschillende normatieve uitgangspunten ten grondslag kunnen liggen aan de sociale activering.

Het is allereerst een emancipatorische visie op activering die de overhand heeft. Zo doet 96,4% van de OCMW's aan sociale activering vanuit de opvatting dat de OCMW's de (socioprofessionele) inschakeling van hun cliënten horen te bevorderen. In dat opzicht vervullen de OCMW's ruimschoots hun taak op het vlak van socioprofessionele inschakeling. Bovendien vindt 95,9% van de OCMW's dat ze elke begunstigde de kans moeten geven op een menswaardig bestaan (zie de wet van 1976). 91,5% van de OCMW's doen aan sociale activering om te verzekeren dat alle cliënten maximaal de kans krijgen om hun kennis, vaardigheden en houding te ontwikkelen. En 88,8% van de OCMW's menen dat het (eerder) hun taak is om de integratie te bevorderen door het bereikbaar maken van sociale grondrechten voor iedereen. Voorts stellen we vast dat sociale activering vaak gebaseerd is op een filosofie van *empowerment*, in de zin van een versterkingsstrategie waarmee individuen, organisaties en gemeenschappen vat kunnen krijgen op hun situatie en omgeving door controle te verwerven, hun kritische bewustzijn aan te wakkeren en hun participatie te stimuleren. Die vaststelling is weliswaar minder opvallend voor Wallonië dan voor Vlaanderen en Brussel: 53,1% van de Waalse OCMW's zijn het (eerder) eens met de stelling dat OCMW's activering moeten bevorderen vanuit een empowerment-perspectief, terwijl dat voor alle Brusselse OCMW's en 91,1% van de Vlaamse OCMW's geldt.

OCMW's doen bovendien aan sociale activering, omdat ze vinden dat het een stukje van hun takenpakket is om het sociale weefsel in hun gemeente of stad te versterken. Die opvatting heerst op grotere schaal in Vlaanderen dan in Brussel en Wallonië: in Vlaanderen scharen 94,9% van de OCMW's zich (eerder) achter die visie, terwijl dat maar voor 75% van de Brusselse en voor 65,4% van de Waalse OCMW's het geval is.

Ook een disciplinaire kijk op activering treffen we aan in het beleid van de OCMW's. Zo blijkt dat 86,6% van de OCMW's het (eerder) eens zijn met de stelling dat cliënten die in staat zijn om te werken niet enkel het recht, maar ook de plicht hebben om mee te wer-

ken aan hun (socioprofessionele) inschakeling – wat de wet van 2002 inzake het recht op maatschappelijke integratie trouwens ook oplegt. Het is opmerkelijk dat de OCMW's in Wallonië die opvatting minder bijtreden dan de Brusselse en Vlaamse OCMW's: 75,3% van de Waalse OCMW's tegenover 100% van de Brusselse en 92,6% van de Vlaamse OCMW's zijn het (eerder) eens met de stelling. Bovendien krijgt, voor 49,1% van de OCMW's, de opvatting van sociale activering een verplicht karakter aangemeten, in die zin dat de OCMW's het (eerder) eens zijn met het voorstel dat de OCMW's een cliënt moeten kunnen verplichten om een wederdienst te bewijzen voor hun uitkering. Er lijkt een spanningsveld te bestaan in de visie van de OCMW's als het gaat over de relatie tussen sociale activering en de voorwaardelijkheid van het leefloon: 22,3% van de OCMW's zijn het (eerder) niet eens met de bovengenoemde stelling. Op gewestelijk vlak dan blijkt dat slechts een vierde van de Brusselse OCMW's deze visie (eerder) deelt, terwijl dat in Vlaanderen en Wallonië om respectievelijk 48,9% en 52,9% van de OCMW's gaat. En in de (heel) kleine gemeenten lijkt men het (eerder) eens te zijn met die visie dan in grotere gemeenten.

Tabel 5 – De beleidsvisie op sociale activering en haar doelstellingen (naar gewest).

Binnen ons OCMW vinden wij dat...		Helemaal mee oneens	Eerder mee oneens	Niet eens/niet oneens	Eerder mee eens	Helemaal mee eens
cliënten die de capaciteiten hebben om te werken niet enkel het recht hebben, maar ook de plicht om mee te werken aan hun arbeids-()integratie	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 7,4	0,0 2,2 3,7	0,0 5,2 13,6	50,0 35,6 43,2	50,0 57,0 32,1
ons OCMW de leeflooncliënten moet kunnen verplichten iets terug te doen voor hun uitkering	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 1,5 6,2	12,5 20,7 17,3	62,5 28,9 24,7	25,0 32,6 38,3	0,0 16,3 14,6
ons OCMW de taak heeft om de integratie te bevorderen vanuit de realisering van sociale grondrechten	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 2,5	0,0 1,5 3,7	0,0 9,6 6,2	37,5 48,2 46,9	62,5 40,7 40,7
ons OCMW de taak heeft om het sociaal weefsel in de gemeente of de stad te versterken.	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 3,7	0,0 3,7 9,9	25,0 21,5 21,0	50,0 48,2 43,2	25,0 46,7 22,2
ons OCMW de taak heeft om de arbeidsintegratie van de cliënten te bevorderen.	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 3,7	0,0 0,0 2,5	0,0 0,7 2,5	50,0 45,2 43,2	50,0 54,1 48,2
ons OCMW de taak heeft om activering te bevorderen vanuit een empowerment-visie <sup>9</sup>	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,7 2,5	0,0 0,0 8,6	0,0 8,2 35,8	75,0 42,2 34,6	25,0 48,9 18,5
alle cliënten van het OCMW maximaal de kans moeten krijgen om hun kennis, vaardigheden en attitudes te ontwikkelen.	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 2,5	0,0 0,0 3,7	0,0 6,7 6,2	25,0 41,5 40,7	75,0 51,9 46,9
ons OCMW de taak heeft om elke cliënt de mogelijkheden te geven een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.	<b>Brussel</b> <b>Vlaanderen</b> <b>Wallonië</b>	0,0 0,0 4,9	0,0 0,0 1,2	0,0 2,2 1,2	0,0 14,8 13,6	100,0 83,0 79,0

In de webenquête werd OCMW's de vraag gesteld of de bereidheid om sociaal geactiveerd te worden een criterium is dat moet meespelen in de toekenning van een leefloon of op zijn minst in het behoud ervan. Een meerderheid van de respondenten is tegen dat principe, hoewel toch 42,2% van de OCMW's deze vraag met 'ja' beantwoorden. Voor 18,5% van de Waalse, 37,5% van de Brusselse en 57,5% van de Vlaamse OCMW's kan de bereidheid om sociaal geactiveerd te worden een rol spelen in het behoud van een OCMW-uitkering.

**Tabel 6 – Het verband tussen sociale activering en voorwaardelijkheid van het leefloon (naar gewest).**

	Totaal (in %)	Brussel (in %)	Vlaanderen (in %)	Wallonië (in %)
OCMW's die de bereidheid tot sociale activering niet beschouwen als een criterium voor toekenning van een uitkering	57,6	62,5	43,0	81,5
OCMW's die de bereidheid tot sociale activering beschouwen als een criterium voor toekenning van een uitkering	42,4	37,5	57,0	18,5

In het kader van het debat over de plaats die sociale activering in het beleid van de verschillende OCMW's moet innemen, merken we dat de vraag naar het verplichte en dwingende karakter wel degelijk gesteld wordt.

Naast het beleid met de stok merken we dat er ook financiële stimuli worden gebruikt. Krijgen bepaalde OCMW-clients een vergoeding voor hun participatie aan sociale activering? In 48,7% van de OCMW's blijkt dat het geval te zijn. In Vlaanderen kent een meerderheid van de OCMW's (68,1%) een financiële stimulus toe aan (bepaalde van) zijn clients, in Brussel gaat het om een kwart van de OCMW's en in Wallonië gaat het om slechts 18,5%. We stellen ook vast dat het aandeel OCMW's die hun clients een financieel duwtje in de rug geven om deel te nemen aan sociale activering, gevoelig hoger ligt in de (heel) grote gemeenten dan in de (heel) kleine gemeenten.

Wanneer we vragen naar de vergoeding die (sommige) clients krijgen in ruil voor hun medewerking aan sociale activering, dan wordt er een veelheid aan soorten vergoeding aangehaald: vergoedingen in het kader van een socioculturele participatie, vergoedingen van één euro in het kader van arbeidszorg/per gevolgd lesuur/per workshop, onkostenvergoedingen, vrijwilligersvergoedingen en vrijetijdstoelages. Er is dus duidelijk geen eenvormigheid wat de financiële stimuli betreft die (sommige) clients krijgen omdat ze deelnemen aan activiteiten rond sociale activering.

**Tabel 7 – Toekenning van financiële stimuli voor participatie aan sociale activering (naar gewest).**

	Totaal (in %)	Brussel (in %)	Vlaanderen (in %)	Wallonië (in %)
Geen financiële stimuli	51,3	75,0	31,9	81,5
Financiële stimuli, meer bepaald:	48,7	25,0	68,1	18,5
- Vergoeding in het kader van socioculturele participatie	14,3	0,0	23,7	0,0
- Vergoeding van € 1 (in het kader van arbeidszorg/per gevolgd lesuur/per workshop)	9,8	0,0	10,4	9,9
- Onkostenvergoeding	6,7	12,5	8,2	3,7
- Vrijwilligersvergoeding	5,4	0,0	8,2	1,2
- Vrijetijdstoelage ( <a href="#">zie voetnoot onderaan pagina 12</a> )	5,4	0,0	8,9	0,0
- Andere	13,4	12,5	18,5	4,9

- \* Sommige OCMW's vergoeden hun cliënten met een combinatie van financiële stimuli voor hun deelname aan sociale activering.
- \* De categorie 'Andere' omvat een grote verscheidenheid aan vergoedingen, zoals maaltijdcheques, activiteitenbonnen.

### 3. Conclusies

#### 3.1 Sociale activering: het tijdperk van de projecten

Opgezet in de vorm van pilootprojecten, voortvloeiend uit lokale initiatieven van maatschappelijk werkers en OCMW-verantwoordelijken, zich ontwikkelend dankzij de opportuniteiten die zich aandienen via financieringsmogelijkheden of lokale partners, de verscheidenheid van het aangetrokken publiek, een beperkte evaluatiecultuur, op een punt waar het moeilijk is om de omvang en eigenschappen van de betrokken doelgroepen in te schatten en nog minder om de impact en de effecten te meten, wordt de sociale activering bij de OCMW's momenteel nog gekenmerkt door een veelheid aan weinig geformaliseerde en weinig gestructureerde praktijken.

De verscheidenheid van die praktijken valt in de eerste plaats te verklaren aan de hand van twee variabelen, maar zeker ook in het licht van een aantal politieke en normatieve opvattingen waarvan ze uitgaan. Zo zijn er ont gegensprekelijk de verschillen in gevoeligheid en aanpak tussen de drie gewesten. De idee om vrijwilligerswerk te promoten of om sociale activering te beschouwen als een wederdienst voor het leefloon, wordt in Vlaanderen vaker bijgetreden dan in Brussel en Wallonië. We stellen ook vast dat er in verhouding veel meer Vlaamse OCMW's deelnamen aan de enquête dan Brusselse en vooral Waalse OCMW's. De verwijzing zelf naar het begrip sociale activering werd door de Vlaamse OCMW's positiever onthaald dan in de twee andere gewesten. Daar komen de gebruikelijke regionale en communautaire verschillen weer bovenrijven in de culturele en ideologische gevoeligheid op het vlak van het activeringsbeleid en de responsabilisering van cliënten.

Anderzijds blijkt de grootte van het OCMW een doorslaggevende variabele om de omvang en de verscheidenheid van het dienstenaanbod voor sociale activering te verklaren. Het zijn systematisch de OCMW's van de grote steden die de nodige financiële, organisatorische en menselijke middelen kunnen vrijmaken om dat soort aanbod uit te bouwen.

De opbloei en het 'bottom-up' karakter van die praktijken zijn zowel een sterkte als een zwakte.

Een sterkte, in die zin dat deze praktijken, die zich ontwikkelen in de marges en kieren van het instituut, de sociale actie mee heruitvinden. Vanuit de dubbele vaststelling dat een strikt administratieve en financiële aanpak van sociale uitsluiting zijn beperkingen heeft en dat ook een activeringsbeleid dat louter gericht is op tewerkstelling op grenzen stuift, trachten praktijken voor sociale activering het maatschappelijke weefsel te versterken en sociale actie weer meer zin te geven. In dat opzicht zijn ze wel degelijk de vaandeldragers van een nieuwe ethiek voor sociale actie die we, om het in de woorden van Bertrand Ravon te zeggen, als 'sociale bezorgdheid' (*le souci du social*) kunnen bestempelen. "Sociale bezorgdheid vertrekt van de vaststelling dat maatschappelijk werk zijn beperkingen en gebreken heeft, maar ook van de kritiek op de perverse effecten van de klassieke modaliteiten van dat maatschappelijke werk, vaststellingen en kritische bemerkingen die veelal door de maatschappelijke werkers zelf geuit worden. De instituten voor welzijnszorg, naar eigen zeggen in crisis, herbronnen zich op basis van de kritiek en de praktische reorganisatie door alle betrokken actoren die, op het terrein, hun instituut proberen te stutten of zelfs heruit te vinden. Zo ontstaat er een veelheid aan instrumenten, die streven naar de voortdurende bijsturing van deze instituten." (Ravon, 2008).

Door zich bij voorkeur op de meest kansarmen te richten, door 'laagdrempelige' instrumenten aan te reiken, is sociale activering erop gericht om op positieve wijze die mensen te integreren die het 'moeilijkst' te bereiken en te mobiliseren zijn, zij die vaak kwetsbaar zijn door de verplichtingen die de maatregelen voor arbeidsactivering opleggen. De nieuwe uitdaging van sociale bescherming bestaat erin "om de individuen de middelen in handen te geven om toegang te krijgen tot de sociale steun die noodzakelijk is voor hun bestaanszekerheid, zodat ze zich kunnen activeren, zichzelf als persoon kunnen verwezenlijken zonder dat ze continu hun mannetje moeten staan, anders gezegd zonder dat ze zich voortdurend moeten verantwoorden voor wat hen overkomt" (Astier, 2009).

Die uitbreiding van de sociale actie houdt tegelijk een verdieping in. In de acties en activiteiten voor 'sociale activering' is de tussenkomst niet louter een kwestie van economische herverdeling en maatschappelijke rechten. Ze brengt ook iets teweeg in de identiteit van de individuen zelf, in hun capaciteiten om zelf de touwtjes in handen te nemen. Het is een poging om het hoofd te bieden aan het gebrek aan individualiteit van mensen die het zwaar hebben in onze maatschappij. Sociale bezorgdheid impliceert doorgaans een globale aanpak van die mensen, met oog voor de verwevenheid van

hun verschillende bestaanskringen. Sociale bezorgdheid wordt werkelijkheid als in de praktijken van het maatschappelijk werk, zelfs binnen de klassieke instellingen, de persoon eerder dan de organisatie centraal staat en het proces eerder dan de procedures (Driessens, 2008). Een van de aanbevelingen van de maatschappelijke werkers in dat opzicht, om te verzekeren dat de modaliteiten goed afgestemd zijn op de noden van de doelgroep, is om in hun werk uit te gaan van de vraag, idealiter door de participatie van de betrokkenen aan te wakkeren, vanuit een bewustzijn dat die niet altijd spontaan komt en gevormd moet worden binnen een kader dat tegelijk opbouwend is en hen de nodige keuzes biedt.

Maar het vernieuwende karakter van die praktijken heeft ook zijn zwakke kanten, in die zin dat de beperkte institutionele draagkracht de gevoerde acties kwetsbaar maakt, hun continuïteit op het spel zet en hun doeltreffendheid kan schaden. Van de verschillende hinderpalen waarmee ze worden geconfronteerd, halen OCMW-werkers eensluidend het gebrek aan financiële middelen en personeel aan, maar ook het gebrek aan kennis en erkenning van dit soort initiatieven. Te vaak zorgt de aard van de activiteiten (socio-culturele initiatieven, vrijetijdsactiviteiten) ervoor dat sociale activering als leuk, maar bijkomstig gezien wordt, waardoor de meerwaarde ervan maar al te dikwijls onderschat wordt. Daardoor bestaat het risico, zeker in tijden van besparingen, dat die acties als overbodig beschouwd worden.

**Tabel 8 – OCMW-gebonden knelpunten inzake sociale activering van cliënten (naar gewest).**

Problemen	Totaal (in %)	Brussel (in %)	Vlaanderen (in %)	Wallonië (in %)
Geen	7,3	0,0	6,4	9,3
Gebrek aan voldoende personeel (tijdsdruk)	56,8	62,5	59,3	52,3
Deelnemers aan sociale activering haken gemakkelijk af	48,7	25,0	43,6	59,3
Gebrek aan financiële middelen	44,0	75,0	41,4	45,4
OCMW is te kleinschalig om initiatieven inzake sociale activering te nemen	40,2	0,0	47,1	32,6
Door het groeiende belang van het tewerstellingsdoel komt de sociale activering van de cliënt onder druk te staan	23,5	12,5	26,4	19,8
Middelen gaan hoofdzakelijk naar andere aspecten van welzijn (huisvesting, etc.); sociale activering is niet prioritair	18,4	0,0	20,0	17,4
Gebrek aan personeel met de juiste kennis ( <i>'knowhow'</i> )	17,1	25,0	18,6	14,0
Gebrek aan samenwerking met andere actoren	9,0	12,5	8,6	9,3
Gebrekkige informatiedoorstroom (m.b.t. cliëntgegevens, etc.) binnen het OCMW	7,7	25,0	5,0	10,5
Andere	18,4	25,0	15,0	23,3

\* Binnen de hoofdcategorie 'Andere' kan een OCMW in de verschillende subgroepen zijn ondergebracht.

\*\* De subcategorie 'Andere' omvat een verscheidenheid aan knelpunten.

Bij gebrek aan structurele verankering en financiële stabiliteit leidt die onzekerheid tot een aanzienlijk verloop onder het personeel, wat de kwaliteit van de dienstverlening in het gedrang brengt.

### 3.2 Sociale activering: het tijdperk van de institutionalisering

Het zou best kunnen dat het tijdperk van projecten rond sociale activering (die zichzelf niet eens een naam weet te geven) niet blijft duren. Een universitair onderzoek is dan ook altijd nuttig. In dit geval, door aan de onderzoekers te vragen de praktijken rond sociale activering in kaart te brengen en de 'goede praktijken' bij de OCMW's te beschrijven, gaat het erom het pad te effenen voor politieke daden. En gelukkig blijven de beleidsmaatregelen niet uit: de federale regering heeft al nieuwe werklijnen aangekondigd om te verzekeren "dat het beleid voor sociale activering nog daadkrachtiger wordt", er is voorzien dat "voor diegenen bij wie professionele activering niet lukt omdat ze te ver afstaan van de arbeidsmarkt, de OCMW's zich zullen inzetten om ze sociaal te activeren door hen tot nuttige sociale participatie aan te zetten" (POD Maatschappelijke Integratie, jaarverslag 2011).

De inzet van die geplande institutionalisering van de praktijken, die zijn getest en uitgerold op basis van projecten op het terrein, is het waarborgen van een werkkader dat de verscheidenheid en complementariteit van wederzijdse vormen van sociale actie verzekert.

De activiteiten van de OCMW's moeten binnen een drievoudig referentiekader worden gevat: participatie door betaald werk, deelname aan activiteiten die een voorbereiding zijn op een eventuele socioprofessionele inschakeling en deelname aan activiteiten die de maatschappelijke participatie ondersteunen in de vorm van actief burgerschap. Het is vooral dat derde referentiekader dat veel baat zou hebben bij meer uitklaring en erkenning.

In dat opzicht moet de federale overheid in de eerste plaats haar rol spelen als facilitator van de sociale activering. Deze rol kan ingevuld worden door de juiste context te scheppen om sociale activering te verankeren, in het bijzonder door het maatschappelijke en politieke draagvlak van dit soort activering te verbreden, door een wettelijk en reglementair kader uit te werken dat sociale activering naar voren schuift als een van de opdrachten van maatschappelijke integratie, en door de nodige financiële middelen vrij te maken voor werkings- en personeelskosten.

Voor de uitstipping van de praktische modaliteiten en de concrete invulling van dit kader speelt het lokale beleidsniveau, met name de OCMW's zelf, een bepalende rol. Zelfs al is hun opdracht gebaseerd op een uniform wettelijk kader, toch beschikken de OCMW's over de nodige autonomie en initiatiefruimte in de uitvoering van hun algemene takenpakket. Die bevoegdheid is van groot belang in het kader van de sociale

activering, enerzijds opdat de verscheidenheid en rijkdom van de bestaande praktijken erkenning krijgt, maar ook om te verzekeren dat het bestaande aanbod op het vlak van sociale activering meer ‘op maat’ wordt ontwikkeld, zodat het beter aansluit bij de problemen, de specifieke doelgroepen, de bijzondere noden en de middelen (in het bijzonder het partnersnetwerk) binnen de lokale context.

Kortom, eerder dan door de lokale praktijken te homogeniseren en te standaardiseren, kan de federale overheid hier zijn verantwoordelijkheid als facilitator opnemen door het structurele kader van die praktijken uit te klaren en de samenwerking en uitwisseling van ervaring en expertise tussen de OCMW’s te stimuleren.

## NOTEN

1. *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid.* Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven, Yannick Vanderborght & Abraham Franssen (HIVA – CES), POD **maatschappelijke integratie**, maart 2012.
2. De respons was het grootst in Vlaanderen (45,5% van de Vlaamse OCMW’s), gevolgd door Brussel (42,1% van de Brusselse OCMW’s) en Wallonië (32,8% van de Waalse OCMW’s). In de provincie Antwerpen lag de responsgraad het hoogst (55,7% van de OCMW’s), in de provincie Luxemburg was die het laagst (20,5% van de OCMW’s). Belangrijk om te vermelden is dat de OCMW’s van de vijf grootste steden (Antwerpen, Brussel-stad, Charleroi, Luik en Gent) allemaal hebben deelgenomen aan de enquête en dat de responsgraad afneemt met de grootte van de gemeente. 30,7% van de OCMW’s van kleine gemeenten (minder dan 10 000 inwoners) hebben geantwoord, voor de grote steden (40.001 tot 140.000 inwoners) ligt dat percentage op 61,3%.
3. Een oxymoron is een stijlfiguur waarbij twee woorden die elkaar in hun letterlijke betekenis tegenspreken, toch worden samengebracht tot begrip.
4. In het geval van artikel 61 wordt de begunstigde tewerkgesteld door een private werkgever, die daarvoor een premie ontvangt van het OCMW.
5. Gesprek met Jean Spinette, “Le CPAS n'est pas un couvercle sur une casserole en ébullition” (Het OCMW is geen deksel op een pan kokend water), in Politique, revue de débat, nr. 76, september-oktober 2012, p. 42 tot 54.
6. <http://www.thesauruszorgenvwelzijn.nl/socialeactivering.htm>
7. Bedoeld voor mensen die niet, nog niet of niet meer terechtkunnen in het reguliere of beschermd arbeidscircuit. Arbeidszorg biedt hen eenvoudige arbeidsmatige activiteiten aan in een werkomgeving die ofwel op productie ofwel op dienstverlening is gericht, en ondersteunt hen daarbij. De arbeidszorg brengt de latente functies van arbeid in hun bereik, via vrijwillig en onbetaald werk, en draagt zo bij tot het algemeen welzijn van deze arbeidszorgmedewerkers.
8. SPB staat voor ‘Socioprofessionele balans’, een methodiek die maatschappelijke werkers kunnen aanwenden om cliënten en hun situatie systematisch te kenmerken.
9. Empowerment is een versterkingsproces waarbij individu’s, organisaties en gemeenschappen vat krijgen op hun situatie en omgeving door controle te verwerven, hun kritische bewustzijn aan te wakkeren en hun participatie te stimuleren.

## HOOFDSTUK 4

# Het beleid van de Duitstalige Gemeenschap ten aanzien van ‘multiprobleemgezinnen’

Karin Fatzaun

### 1. Inleiding

In december 2007 publiceerde het Rode Kruis België van de Duitstalige Gemeenschap (RKB/Duitstalige Gemeenschap) in het kader van het Interreg-project RECES (“Réseau Régional Contre l’Exclusion Social”), dat liep van 2004-2007, het rapport ‘*Ausgeschlossen? Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*’ (“Uitgesloten! Armoede bij kinderen en adolescenten in de Duitstalige Gemeenschap van België”). Dit rapport stelt, onder andere, een zorgwekkende stijging van het aantal multiprobleemgezinnen vast en concludeerde dat een verbetering van het systeem van sociale promotie nodig is.

Daarop droeg de regering van de Duitstalige Gemeenschap het RKB/Duitstalige Gemeenschap op om de analyse van de situatie van de multiprobleemgezinnen in de Duitstalige Gemeenschap uit te diepen en concepten voor te stellen die de hulpverlening kunnen verbeteren.

Het RKB/Duitstalige Gemeenschap publiceerde de resultaten van deze studie in oktober 2010 in het rapport ‘*Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*’ (Multiprobleemgezinnen – meervoudig belaste gezinnen). Het belangrijkste deel van het rapport is een modelproject dat voorstelt om progressief te experimenteren of zelfs om nieuwe structuren te implementeren. De kern daarvan is de oprichting van een doeltreffend netwerk en efficiënte samenwerking tussen alle belangrijke diensten die werken met ‘*Familien mit vielfältiger Problembelastung*’ (gezinnen met meervoudige problemen). Daarbij wordt een belangrijke plaats voorzien voor de methodiek van het ‘Case Management’.

De regering van de Duitstalige Gemeenschap nam de acties die werden voorgesteld in het rapport van het RKB/Duitstalige Gemeenschap over en integreerde ze in het toe-

komstproject 13 *Vielfalt erwünscht* ('diversiteit gewenst') van het regionale ontwikkelingsconcept van de Duitstalige Gemeenschap "**Ostbelgien leben 2025**" (Leven in Oost-België 2025). In een deel van het project "Versteviging van de sociale cohesie door het structureren van de bestaande en geplande maatregelen en de oprichting van een netwerk" worden de pijlers van het actieplan voor de begeleiding van meervoudig belaste gezinnen gedefinieerd in de vorm van concrete stappen.

De tekst die volgt, vat de basisverklaringen van het rapport van het RKB/Duitstalige Gemeenschap "**Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung**" (Multiprobleemgezinnen – gezinnen met meervoudige problemen) samen en beschrijft de toepassing van het modelproject waarvoor sinds 2012 het concept 'Case Management' in de sociale diensten van de Duitstalige Gemeenschap werd geïmplementeerd.

## 2. Multiprobleemgezinnen – meervoudig belaste gezinnen

Zoals we al schreven in de inleiding, werd in het rapport over armoede bij kinderen en adolescenten in de Duitstalige Gemeenschap vastgesteld dat het aantal gezinnen dat met meerdere problemen wordt geconfronteerd, jaarlijks toeneemt. De begeleiding van deze gezinnen stelt de sociale diensten voor grote uitdagingen, temeer daar de samenwerking tussen deze diensten niet optimaal is.

In het licht van deze vaststelling gaf de regering van de Duitstalige Gemeenschap het RKB/Duitstalige Gemeenschap in juni 2008 de opdracht om zijn onderzoekswerk voort te zetten en zich daarbij vooral te focussen op de 'multiprobleemgezinnen in de Duitstalige Gemeenschap'. Zowel de beschrijving van de situatie vanuit het perspectief van de betrokken personen, als de analyse van de situatie vanuit het standpunt van de sociale diensten, zouden de basis van het rapport moeten vormen. Hieruit moesten dan verbetertrajecten en een actieplan voor de Duitstalige Gemeenschap voortvloeien voor de begeleiding van de 'multiprobleemgezinnen'.

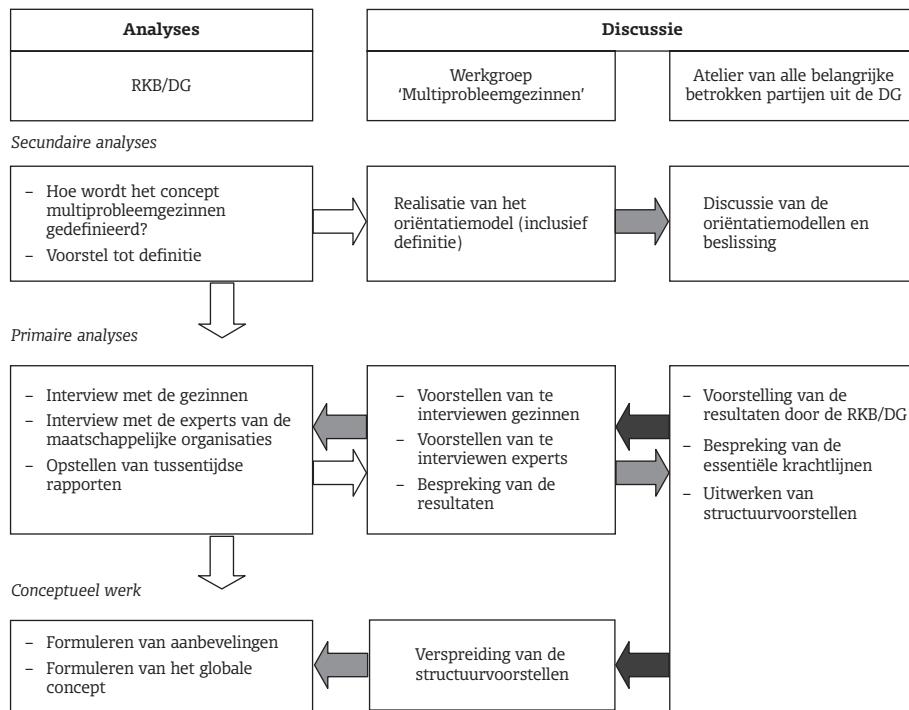
Het hele proces werd gecoördineerd door de werkgroep 'multiprobleemgezinnen', die bestond uit zes experts van de gespecialiseerde diensten op het gebied van begeleiding van kinderen, adolescenten en gezinnen en uit vertegenwoordigers van de regering en de minister. Het wetenschappelijke advies voor het project was in handen van Gerda Holz, maatschappelijk assistente met een diploma politieke wetenschappen. Zij moderateerde ook de drie ateliers die werden georganiseerd.

### 2.1 Algemeen overzicht van het rapport

De situatie van de multiprobleemgezinnen werd belicht aan de hand van secundaire analyses en primaire gegevens. De definitie van 'multiprobleemgezinnen' in de gespe-

cialiseerde literatuur werd verkend op basis van secundaire analyses. In het kader van de primaire analyses konden de betrokken personen hun levenssituatie, hun wensen en behoeften en hun probleemsituaties kenbaar maken. Daarnaast werden er drie ateliers georganiseerd waarbij alle belangrijke betrokken partijen uit de Duitstalige Gemeenschap betrokken waren. De interviews, ateliers en de groep experts die verantwoordelijk was voor de begeleiding van het proces, leverden samen de gegevens met betrekking tot het aantal betrokken gezinnen, de samenstellingen van deze gezinnen, alsook de consequenties en gevolgen die de gecombineerde problemen op de betrokken multiprobleemgezinnen zelf hadden. Op die manier konden hun behoeften inzake de nodige hulpverlening worden bepaald.

**Figuur 1 – Algemeen overzicht van het project en betrokken partijen.**



Bron: Bericht, *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, 2010.

De werkgroep 'multiprobleemgezinnen' heeft de resultaten van de primaire en secundaire analyses besproken en het "oriëntatiemodel voor de begeleiding van meervoudig belaste gezinnen in de Duitstalige Gemeenschap" uitgewerkt. Dit oriëntatiemodel vormde de basis voor de discussie van het eerste atelier. Het model werd aangevuld en goedgekeurd tijdens het tweede atelier.

## 2.2 Multiprobleemgezinnen – meervoudig belaste gezinnen

De werkgroep en de deelnemers aan de ateliers waren het erover eens dat de term 'multiprobleemgezinnen' een stigmatiserend, of zelfs deficitair karakter had. De betrokkenen gingen daarom op zoek naar **'een' term** op basis waarvan een nieuw imago van 'multiprobleemgezinnen' en een nieuwe houding tegenover deze groep konden worden **ontwikkeld**.

"Het concept, de term en het toekomstige hulpverleningssysteem moeten zodanig georiënteerd worden dat ze de mogelijke hulpbronnen evenals het sociale en integrerende karakter op de voorgrond stellen" (p. 48).

De partijen die betrokken waren bij het proces merkten op dat het in de eerste plaats nog steeds ging om gezinnen (ouders en kinderen), en dat de aandacht pas daarna moest worden gericht op de specifieke situatie die de behoefte aan hulp rechtvaardigt.

Daarom besloten ze om de term '**Familien mit vielfältiger Problembelastung**' ('meervoudig belaste gezinnen') te gebruiken in plaats van 'multiprobleemgezinnen'.

## 2.3 Samenvatting van de interviews met de gezinnen

In overeenstemming met de instructies van de regering werden zowel gezinnen uit het noorden als uit het zuiden van de Duitstalige Gemeenschap geïnterviewd, gezinnen met kinderen van verschillende leeftijden en zowel migratie- als niet-migratiegezinnen. Dankzij de bemiddeling van de diensten en de vrijwilligers die meervoudig belaste gezinnen begeleiden, werden er uiteindelijk tien gezinnen uit de Duitstalige Gemeenschap bereikt.

Het rapport van het RKB/Duitstalige Gemeenschap geeft de volgende indicaties die het pad effenen voor een verbetering van de maatschappelijke hulp voor meervoudig belaste gezinnen:

- de hulpverlening moet specifiek worden gericht op het waarborgen van een aanvaardbare levenssituatie: nagenoeg alle geïnterviewde personen melden problemen op het vlak van financiën, huisvesting en gezondheid; deze elementen moeten dus prioritair worden aangepakt;
- er is nood aan een vroegtijdige preventie, meer bepaald in de vorm van een hulpverlening waarbij naar de gezinnen wordt toegegaan, eerder dan omgekeerd;
- de sociale integratie van de gezinnen in hun omgeving moet worden gestimuleerd via een permanente sensibilisering van de bevolking: versterking van 'kleine', individuele of collectieve initiatieven en bestrijding van de sociale stigmatisering die de mensen persoonlijk raakt;
- de deelname van de gezinnen aan de maatschappij moet worden geconsolideerd via een uitvoerige informatieverstrekking over beschikbare hulpanalen en over hun

rechten met betrekking tot alle aspecten van hun dagelijkse leven; zoals geld, huisvesting, gezondheid, werk, onderwijs, ontwikkeling;

- de hulpverleningssystemen moeten worden gecoördineerd om de gezinnen alle beschikbare hulp te bieden – inclusief begeleiding door een casemanager.

#### 2.4 Samenvatting van de discussies van de experts

De samenvatting van de discussies van de experts geeft een overzicht van de resultaten van de discussies van de werkgroep en de drie ateliers. De deelnemers aan de groepsdiscusses bespraken de zwakke punten en de sterke punten van het werken met de meervoudig belaste gezinnen op basis van de secundaire analyses, de ervaringen van het personeel en de resultaten van de interviews met de gezinnen; aan de hand hiervan legden ze dan de basis voor een structurele verbetering van het hulpverleningssysteem.

De analyse van de sterke punten en de zwakke punten door de experts leverde de volgende indicaties op met betrekking tot de inhoud en de oriëntatie van het verbeteringsproces:

- de bestaande diensten moeten worden gesystematiseerd en samengebracht in een netwerk;
- bepaalde experts en relevante diensten moeten zich specialiseren in de complexe behoeften van de gezinnen;
- de verschillende hulp voor de diverse lasten moet worden gecoördineerd om een allesomvattend antwoord te bieden voor deze specifieke doelgroep. Dit betekent:
  - de talrijke behoeften afbakenen en ze overbrengen in een transparant netwerk van hulpmogelijkheden;
  - de hulp in en voor de gezinnen samenbundelen;
  - interne coördinatie van het systeem door de dienstverleners;
  - het samenbundelen van de hulp door de diensten zelf (en niet door de gezinnen)<sup>1)</sup>
- het uitwerken van instrumenten om de diensten samen te brengen in een netwerk (planning van de hulpmogelijkheden, casemanagement). Met name:
  - de taken vastleggen, het werk en de verantwoordelijkheden verdelen;
  - het proces veiligstellen door een gecoördineerde en vertrouwenwekkende begeleiding;
  - zorgen dat (ook tussentijdse) deadlines worden gehaald door de hulp te plannen.

#### 2.5 Verbetering van het hulpverleningsaanbod

Voor het herformuleren van de aanbevelingen die een gepast antwoord kunnen bieden op de behoeften van de meervoudig belaste gezinnen, grijpt het rapport van het RKB/ Duitstalige Gemeenschap terug naar de indicaties uit de discussies van de diensten en

naar de kennis die werd gehaald uit de interviews met de gezinnen en de discussies met de experts (werkgroep en ateliers). In het rapport wordt aangeraden om een gemeenschappelijke actiebasis te ontwikkelen voor de diensten van de Duitstalige Gemeenschap, een oriëntatie naar een model en de uitvoering van een typeproject.

✓ *Oriëntatie naar een model voor de hulpverlening aan meervoudig belaste gezinnen*

Een oriëntatiemodel dat door de diensten samen wordt ontwikkeld, dient als gemeenschappelijke actiebasis voor de diensten van de Duitstalige Gemeenschap die de hulpverlening aan de meervoudig belaste gezinnen verzorgen. Dit model vormt eveneens de basis voor de politieke acties van de Duitstalige Gemeenschap.

In dit oriëntatiemodel beschrijven de experts de belangrijke maatschappelijke functies van het gezin in het algemeen, alsook hun visie op het gezin. Zo wordt het gezin bijvoorbeeld omschreven als een "essentiële instantie voor socialisatie" die waarden doorgeeft, opvoedt en een plek vormt die groei en ontwikkeling mogelijk maakt en een gevoel van veiligheid biedt. Bovendien wordt gewezen op de uniciteit van het "gezin", dat echter af en toe te kampen kan krijgen met moeilijkheden en hierdoor afhankelijk kan worden van maatschappelijke steun.

Verder wordt de aandacht gevestigd op de rechten en plichten van de gezinnen en van de hulpverlenende diensten. Het recht op een voldoende en kwalitatieve maatschappelijke steun, die is afgestemd op de specifieke behoeften van de gezinnen wordt extra onderstreept, maar ook de plicht van gezinnen en diensten om elkaar wederzijds te respecteren.

Bovendien worden de behoeften van de gezinnen opgesomd: de garantie om te voorzien in de essentiële levensbehoeften, de begeleiding op middellange en lange termijn bij de organisatie van het dagelijkse leven, de ondersteuning en versteviging van het eigenlijke gezinsleven en de deelname aan het maatschappelijke leven in de gemeenschap.

Anderzijds wordt erop gewezen dat dit doelpubliek bestaat uit gezinnen die zich in uitzonderlijke – ontoereikende – (multiproblematische) levenssituaties bevinden. De oorzaken hiervoor moeten in de eerste plaats worden gezocht op het niveau van de maatschappij en pas daarna op het niveau van het individuele gedrag. Er wordt op gewezen dat een investering in hulpmiddelen en het inzetten van de sociale diensten voor deze gezinnen een *conditio sine qua non* zijn voor het organiseren van hun leven, zodat ze het heft in eigen handen kunnen nemen.

Vervolgens worden de principes van het maatschappelijk werk – in het bijzonder met meervoudig belaste gezinnen – belicht. Er wordt benadrukt dat respect voor die gezinnen een absolute vereiste moet zijn voor het werk van de professionals van de betrokken diensten. Methodes, concepten en maatregelen moeten op een zodanige wijze worden ontworpen dat de gezinnen ze kunnen accepteren en later zelf verder kunnen ontwikkelen.

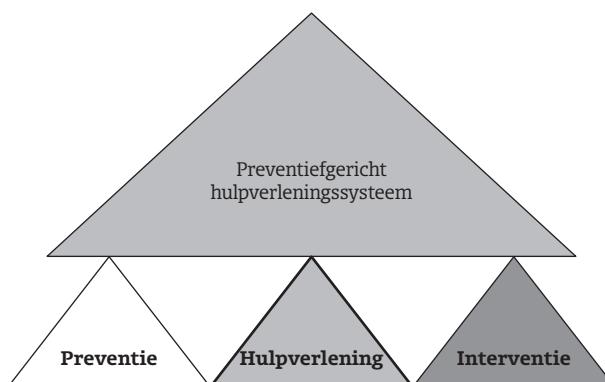
De oriëntatie van het model besluit met de beschouwing dat het maatschappelijk werk een doorslaggevende rol speelt bij preventie. Dankzij de primaire, secundaire en tertiaire preventie zullen de gezinnen in een sterkere positie komen te staan, zal voorkomen kunnen worden dat er 'probleemgezinnen' ontstaan en dat bestaande sociale probleemsituaties verergeren. In dit geval gebeurt dat door het scheppen van de maatschappelijke voorwaarden voor een gezond en succesvol leven voor iedereen, door het vermijden van kwetsuren en van normovertredingen via een vroegtijdige vaststelling ervan, en door zo te vermijden dat verstarring optreedt.

- ✓ *Een modelproject voor een hulpverlening op maat van de behoeften van de meervoudig belaste gezinnen*

Een andere indicatie voor de verbetering van de hulpverlening aan meervoudig belaste gezinnen in de Duitstalige Gemeenschap, is de ontwikkeling en de implementering van nieuwe structuren. Daarbij wordt voorgesteld om een modelproject te ontwikkelen dat kan dienen als vertrouwenwekkend kader, als 'experimenteerruimte' voor structurele verbeteringen.

Het concept van hulpverlening op maat van de behoeften van de meervoudig belaste gezinnen zou de volgende basisprincipes moeten nastreven: preventie, creatie van een netwerk, casemanagement en vrijwillig engagement. Het zou moeten worden gedragen door zeven pijlers:

**Figuur 2 – Pijler 1:** het hulpverleningssysteem is gebaseerd op drie elementen: preventie, hulpverlening en interventie.



Bron: Bericht, *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, 2010.

Het centrale element waarvan in het preventiegerichte systeem moet worden uitgegaan, is het domein van de hulpverlening. Meervoudig belaste gezinnen worden geconfronteerd met zeer moeilijke levensomstandigheden en kunnen hun situatie niet meer

aan zonder professionele hulp van buitenaf. Daartoe behoort, naargelang van de behoefte, hulpverlening op het vlak van fundamentele sociale zekerheid, maatschappelijke hulp en begeleiding om opnieuw het hoofd te bieden aan het leven. Vrijwilligerswerk is een essentieel element in deze hulpverlening.

Een preventiegericht systeem omvat de vroegtijdige hulp aan meervoudig belaste gezinnen, om hen de mogelijkheid te bieden om hun persoonlijke middelen te versterken (tertiaire preventie) alsook de ontwikkeling van maatregelen waardoor multiprobleemsituaties in gezinnen kunnen worden voorkomen en verminderd (secundaire en primaire preventie).

De interventie als element van het preventiegerichte hulpverleningssysteem helpt om bedreigingen de pas af te snijden – vooral waar het de kinderen betreft – en handhaalt sociale en wettelijke normen. De interventie zou als het ware een beschermende controle moeten waarborgen.

\* Pijler 2: Het hulpverleningssysteem gebaseerd op een verandering van paradigma: "zich richten op de kans om preventiegericht te werken, zich afwenden van de noodzaak om te interveniëren."

Het hulpverleningssysteem moet zodanig worden opgevat dat het "een zo groot mogelijk preventief effect bereikt, zodat de noodzaak om te interveniëren wordt geminimaliseerd" (p. 56).

\* Pijler 3: De hulpverlening aan meervoudig belaste gezinnen moet gericht zijn op de kinderen en adolescenten, de volwassenen en hun levensruimte (sociale plaats).

In het oriëntatiemodel definiëren de verantwoordelijken 'het gezin' als "elke samenlevingsvorm met ten minste twee generaties waarvan de tweede nog minderjarig is" (p. 49). Dit betekent dat het gezin altijd bestaat uit volwassenen en kinderen met uiteenlopende behoeften en met nood aan hulp op vele vlakken. Daartoe is een mix van op elkaar afgestemde hulpmaatregelen nodig.

\* Pijler 4: Individuele hulp moet worden omgezet in een performant evoluerend systeem.

De bestaande hulpmaatregelen voor meervoudig belaste gezinnen moeten worden geïnformeerd en toegespitst op de behoeften van de gezinnen. Tegelijk moet worden voorkomen dat gezinnen te weinig of te veel worden begeleid.

\* Pijler 5: Het aanbod van de verschillende sociale diensten, betreffende hun werk met en voor meervoudig belaste gezinnen, moet worden gebundeld en gekwalificeerd.

Om het werk van de verschillende diensten in de meervoudig belaste gezinnen te kunnen coördineren, zijn casemanagers nodig. Zij coördineren de hulpverlening op basis van een hulpverleningsplan. Om te waarborgen dat het casemanagement werkt op het niveau van de individuele situaties, "is het noodzakelijk dat de voorwaarden voor de creatie van een netwerk tussen de diensten en de administraties van alle administra-

tieve gebieden en gemeenten aanwezig zijn" (p. 60). Daarvoor moeten de nodige geco-ordineerde processen en structuren worden ontworpen.

**Figuur 3 – Pijler 6: Ontwikkeling van een preventiegericht hulpverleningssysteem voor meervoudig belaste gezinnen.**

Preventiegericht hulpverleningssysteem voor meervoudig belaste gezinnen	
	<b>Casemanagement van individuele situaties</b>
<b>Missie</b>	Een doeltreffende individuele hulpverlening, afgestemd op de vraag van elk van de meervoudig belaste gezinnen door een gerichte focus op het aanbod en de maatregelen
<b>Wie?</b>	Aanwerving van de casemanagers
<b>Waar?</b>	In de gespecialiseerde diensten: OCMW, Dienst tewerkstelling en arbeid van de Duitstalige Gemeenschap, Dienst voor personen met een handicap, sociale diensten van de ziekenfondsen, K&G, PMSC, SAJ, Dienst voor jeugdbijstand, buurthuizen, lokale ontmoetingsplaatsen
<b>Op lange termijn</b>	<p>Netwerk van de diensten van de stuurgroep</p> <p>Ontwikkeling van een preventiegerichte hulpverleningsdienst voor alle meervoudig belaste gezinnen in de DG via de invoering van een genetwerk aanbod en systematische processen</p> <p>Aanwerving van een coördinator</p> <p>Ondergebracht in het ministerie of bij een centrale dienst</p>

Bron: Bericht, *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, 2010.

De ontwikkeling en experimenteren met casemanagement in individuele situaties zijn gekoppeld aan de verbetering van het hulpverleningssysteem door middel van een dienstennetwerk.

**Tabel 1 – Pijler 7: Implementering van een modelproject voor de ontwikkeling van en experimenteren met het nieuwe systeem.**

Preventiegericht hulpverleningssysteem voor meervoudig belaste gezinnen Samenhangende hulpverlening		
	Case Management van individuele situaties	Dienstennetwerk Sturingsniveau
<b>Opdrachten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creatie van een concept</li> <li>- Ontwikkeling van instrumenten (bijv. een hulpverleningsplan, documentatie, opvolging van de effecten)</li> <li>- Experimenten waarbij een beperkt aantal meervoudig belaste gezinnen wordt begeleid</li> <li>- Samenwerking met de <b>Case Managers</b> in de gekozen diensten</li> <li>- Voorbereidend werk voor de stuurgroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisering van de diensten, beroep doen op goede wil om het netwerk op te zetten</li> <li>- Een systeem van verplichtingen uitwerken</li> <li>- Concepten en instrumenten aanpassen</li> <li>- Overdracht naar de betrokken diensten ter discussie en garantie</li> <li>- Uitkluaren van de kwestie van de structuur op het niveau van de Duitstalige Gemeenschap (bijvoorbeeld internetportaal, plaats in de wijk waar mensen terecht kunnen)</li> <li>- Voorbereiding van de ontmoeting met betrekking tot het platform/plenaire vergadering</li> </ul>

Preventiegericht hulpverleningssysteem voor meervoudig belaste gezinnen Samenhangende hulpverlening		
	Case Management van individuele situaties	Dienstennetwerk Sturingsniveau
Andere opdrachten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De eerste en latere opleidingen van de toekomstige casemanagers organiseren</li> <li>- Op zoek gaan naar concepten en modellen buiten de Duitstalige Gemeenschap en die integreren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concept van preventie = sensibilisering van en informatieverstrekking aan de bevolking van de Duitstalige Gemeenschap</li> <li>- Toenadering zoeken tot andere netwerken</li> <li>- De vorming van netwerken tussen verschillende instanties bevorderen</li> <li>- Het schoolsysteem betrekken</li> <li>- Aanknopen van relaties met de dienst "vrijwilligerswerk"</li> <li><del>- Enz.</del></li> </ul>

Bron: Bericht, *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, 2010.

Het project zou minstens drie jaar moeten duren en een beroep moeten doen op de experts van de diensten die hulp bieden aan meervoudig belaste gezinnen.

Tijdens de periode waarin het modelproject loopt, zullen de casemanagers van de gekozen diensten de instrumenten die werden gecreëerd bij de ontwikkeling van het model, testen in concrete individuele situaties van een beperkt aantal meervoudig belaste gezinnen. Het proces van het casemanagement en de creatie van het dienstennetwerk zal gepaard gaan met een professionele discussie op drie niveaus. Het gaat daarbij om:

- de werkgroep van de experts: de casemanagers van de gekozen diensten maken deel uit van deze werkgroep. Hun taak bestaat uit: het bespreken van cases, het coördineren van het concrete werk en het ontwikkelen van de instrumenten voor de hulpverlening. De werkgroep moet minstens eenmaal per maand samenkommen en wordt geleid door de casemanager die verantwoordelijk is voor de betrokken case.
- de stuurgroep van de leden van de directie: deze groep bestaat uit directieleden van de belangrijke diensten. Deze groep staat in voor het sturen van het project, het geven van toelichting en het nemen van beslissingen aangaande de problemen bij het vormen van het netwerk.
- het platform van betrokken partijen: alle diensten die hulp bieden aan meervoudig belaste gezinnen maken deel uit van dit platform dat minstens eenmaal per jaar samenkomt. De deelnemers bespreken er fundamentele kwesties die betrekking hebben op de huidige stand van zaken en de toekomstige planning; ze maken fundamentele afspraken-aan. Het platform wordt geleid door de coördinator van het modelproject.

- ✓ *Andere aanbevelingen aangaande activiteiten die op korte en middellange termijn kunnen worden gerealiseerd*

Uit de interviews met de betrokken gezinnen en de experts, en uit de daaropvolgende discussies, blijkt dat er moet worden opgetreden tegen de sociale stigmatisering van meervoudig belaste gezinnen, door een regelmatige officiële dialoog over hun situatie,

hun rechten en plichten, de taak van de maatschappij en de nood aan professionele en vrijwillige hulpverlening. In het licht hiervan wordt aanbevolen om de beschikbaarheid van mentoren te versterken, zodanig dat gezinnen in de Duitstalige Gemeenschap die rechten willen laten gelden, kunnen worden begeleid door een mentor. Een verdere aanbeveling is het opstellen van een informatieve 'gids' voor het publiek, de betrokken vrijwilligers en de experts op het vlak van diensten in de Duitstalige Gemeenschap. Daarbij moet er wel op worden gelet dat de vorm en de taal in de eerste plaats eenvoudig te begrijpen zijn.

Er zou ook moeten worden nagedacht over kwantificering van de doelgroep. Tot op vandaag bestaan er enkel ramingen door de belangrijke diensten. Om aan de complexe hulpbehoeften van de gezinnen te kunnen voldoen, moeten de diensten een uniform ontwikkelings- en hulpverleningsplan implementeren. Daarom moeten de experts van de belangrijke diensten worden opgeleid in het kader van het actieconcept van het casemanagement en moeten in het proces van het casemanagement ook die plaatsen worden betrokken waar mensen in hun wijk terechtkunnen, zoals de OCMW's (financiële basisgaranties voor de gezinnen), de sociale verhuurkantoren (garantie van het essentiële domein van de huisvesting) en de sociale diensten van de ziekenfondsen (garantie van het essentiële domein van de gezondheidszorg).

### 3. Implementering van het actieconcept 'casemanagement' op het niveau van de diensten van de Duitstalige Gemeenschap

Eind 2011 belastte de regering van de Duitstalige Gemeenschap een interne werkgroep met de planning en de implementering van het modelproject dat in het rapport "**Präventionsorientiertes Unterstützungssystem für Familien mit vielfältigen Problembelastungen**" (Preventiegericht hulpverleningssysteem voor meervoudig belaste gezinnen) van het RKB/Duitstalige Gemeenschap werd beschreven.

De leden van de werkgroep besloten om het actieconcept 'casemanagement' te gebruiken als basis voor het project voor de herstructurering van de verdeling van het werk, de taken en de verantwoordelijkheden van alle belangrijke diensten die werken met meervoudig belaste gezinnen.

Direuteur van het project werd professor Mennemann, die lid is van de Duitse vzw "**Care and Case Management**". De regering droeg hem op om, samen met de betrokken diensten, tegen eind 2012 de basisprincipes te implementeren van het casemanagement op het niveau van de individuele interventies (casemanagement) en op het niveau van de netwerken (**care management**) en de medewerkers die zouden worden betrokken bij het casemanagement, op te leiden.

Met het oog hierop werd het volgende projectplan opgesteld:

### 3.1 Inhoud en doelstellingen van het project

- op het niveau van de stuurgroep van het project (directeurs van de diensten), wordt een 'geïntegreerd actieconcept' overeengekomen;
- op het niveau van de individuele situaties moet, onafhankelijk van de dienst, een uitvoerig en bindend verslag worden opgesteld van de situatie en de behandeling van het geval. Bovendien zullen er werk- en documentatie-instrumenten moeten worden ontwikkeld die deel uitmaken van het contract, met name: assessment, het dienstverleningsplan, de sturing van het project en de evaluatie;
- op het niveau van het netwerk wordt overeengekomen om de samenwerking te reglementeren;
- het is van belang dat er bij de deelnemers aan het project een gedragsverandering tot stand wordt gebracht: van aanbods- naar vraaggericht.

### 3.2 Structuur van het project

#### 3.2.1 Openings- en slotcolloquium

Gezien de levensomstandigheden van meervoudig belaste gezinnen zeer gespecialiseerd en ontoereikend zijn, en de beschikbare hulp uit heel wat verschillende domeinen moet komen, werden de leden van de belangrijke diensten uit de sociale, jeugd-, gezondheid-, werkgelegenheid-, tewerkstelling- en huisvestingssector in februari 2012 uitgenodigd op een openingscolloquium. Daar werden ze geïnformeerd over de inhoud en de structuur van het project, alsook over de duur ervan.

In december 2012 vindt de afsluitende ceremonie van het project plaats. Daarop zullen alle experts van de verschillende, hierboven genoemde diensten worden uitgenodigd. Dit colloquium wil zoveel mogelijk geïnteresseerden informeren over de resultaten van het project, een uitwisseling van ideeën stimuleren en een toekomstperspectief voor het project na 2012 voorstellen.

#### 3.2.2 Stuurgroep

Deze groep wordt gevormd door de directeurs van de diensten die met de betrokken gezinnen werken. De stuurgroep bespreekt de resultaten van de opleidingsmodules (Case en Care Management), de ontwikkelde werkinstrumenten en het geïntegreerde actieconcept, en neemt op basis van deze besprekingen de gepaste beslissingen. Bij aanvang van het project komt de stuurgroep samen om het project te bespreken en goed te keuren. Ook op het einde van het project komt de stuurgroep samen, met name om het 'inter-netwerking concept' (zie 3.3) aan te nemen en te ondertekenen. In de loop van het proces kan de stuurgroep, indien nodig, overleg plegen, dit wil zeggen, beslissingen nemen die de voortzetting van het proces waarborgen.

### 3.2.3 Groep ‘Care Management’

De groep ‘Care Management’ wordt gevormd door de kaderleden van de belangrijke diensten. Zij werken netwerkconcepten uit, inclusief de fundamentele positie aangaande de samenwerking in een netwerk en de instrumenten voor de knooppunten. In een tweede fase zullen de instrumenten die in de praktijk werden gebracht, worden geëvalueerd en verbeterd. Hiervoor werden in de projectfase in 2012 twee opleidingsdagen voorzien.

### 3.2.4 Groep ‘Case Management’

De experts van de diensten die deelnemen aan het proces ontwikkelen betrouwbare werkinstrumenten en documentatie. Met name:

- een instrument voor aanvaarding van de situatie (assessment)
- een instrument voor planning van de diensten, dit wil zeggen het interventieproject (*Hilfeplan*)
- een instrument voor evaluatie van het casewerk (monitoring)

Voor deze module zijn drie opleidingsdagen voorzien. De instrumenten die tijdens de eerste opleidingsdag worden ontwikkeld, zullen na hun implementering worden geëvalueerd en bijgesteld tijdens de volgende opleidingen.

### 3.2.5 Initiële opleiding rond het thema ‘casemanagement’

Bij aanvang van het project nemen de leden van de Care en Case Managementgroepen deel aan een vierdaagse opleiding rond het actieconcept casemanagement. De inhoud van deze opleiding bestaat uit: een inleiding op casemanagement met een focus op de individuele situaties, organisatie en netwerken, integratie van casemanagement in het toepassingsgebied en het aanleren van fundamentele methodes: raadplegen, onderhandelen en implementeren. Die moeten stimulerend werken en gericht zijn op het vinden van oplossingen.

## 3.3 Netwerkconcept van de diensten die via inter-netwerking werken

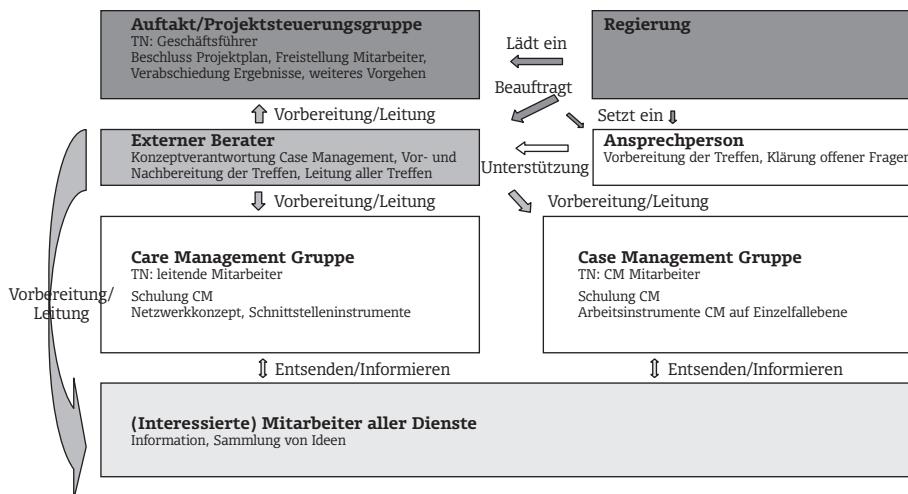
Het netwerkconcept van de diensten die via inter-netwerking werken, vormt de grondslag voor de houding en de werkingsprincipes die de diensten zichzelf hebben opgelegd voor hun samenwerking na het projectjaar.

Het actieconcept casemanagement, zoals het werd uitgelegd in de aanbevelingen van de ‘**Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management**’, vormt de grondslag voor het ‘netwerkconcept van de diensten die via netwerking werken’, ook wel ‘leerconcept’ genoemd.

Het netwerkconcept beschrijft de begunstigden, de doelstellingen en de principes, alsook de regels, het verloop en de instrumenten voor de samenwerking tussen de diensten.

Aangezien de diensten voortdurend evolueren en een netwerk afhankelijk is van de goede wil van alle soevereine diensten in hun besluitvorming, moet dit laatste regelmatig worden bijgesteld en moet het netwerkconcept geregeld worden gecontroleerd. De laatste component wordt gevormd door de update van het concept en het expli-ciete engagement van de diensten. De drie fundamentele elementen van het regionale ontwikkelingsconcept van de Duitstalige Gemeenschap, namelijk innovatie, duurzame ontwikkeling en samenwerking, bepalen op doorslaggevende wijze de inhoudelijke en strategische oriëntatie van het netwerkconcept van de diensten die via inter-netwerking werken.

**Figuur 4 – Structuur van het project.**



Bron: Mennemann, 2012.

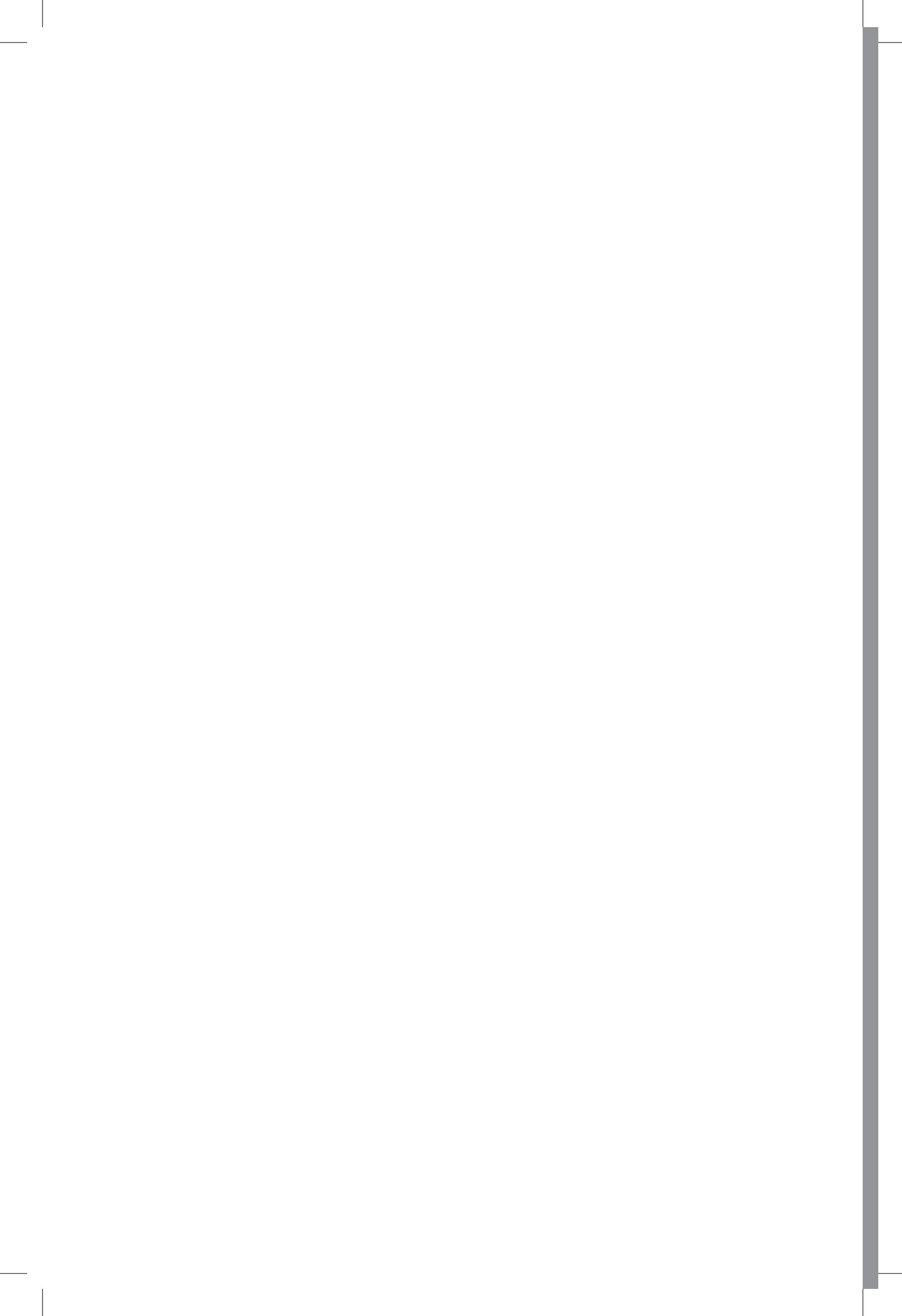
#### 4. Vooruitblik

Met de afsluiting van het modelproject '**Implementierung des Handlungskonzeptes Case Management in den sozialen Diensten der Deutschsprachigen Gemeinschaft**' (Implementering van het actieconcept Case Management in de sociale diensten van de Duitstalige Gemeenschap) op basis van het actieconcept Case Management in december 2012, begint tegelijk het testen, de evaluatie en de bijstelling van de coördinatie- en aanpassingsstructuren en de daarbij behorende instrumenten.

De intersectie- en werkinstrumenten die werden ontwikkeld door meer dan 50 experts van respectievelijk de Case en Care Managementgroepen, zullen vanaf nu worden gebruikt in het werk met de meervoudige belaste gezinnen en bij de coördinatie tussen de diensten. Dit is een grote uitdaging voor de experts op het terrein, voor de diensten en voor de minstens 30 leden van de stuurgroep.

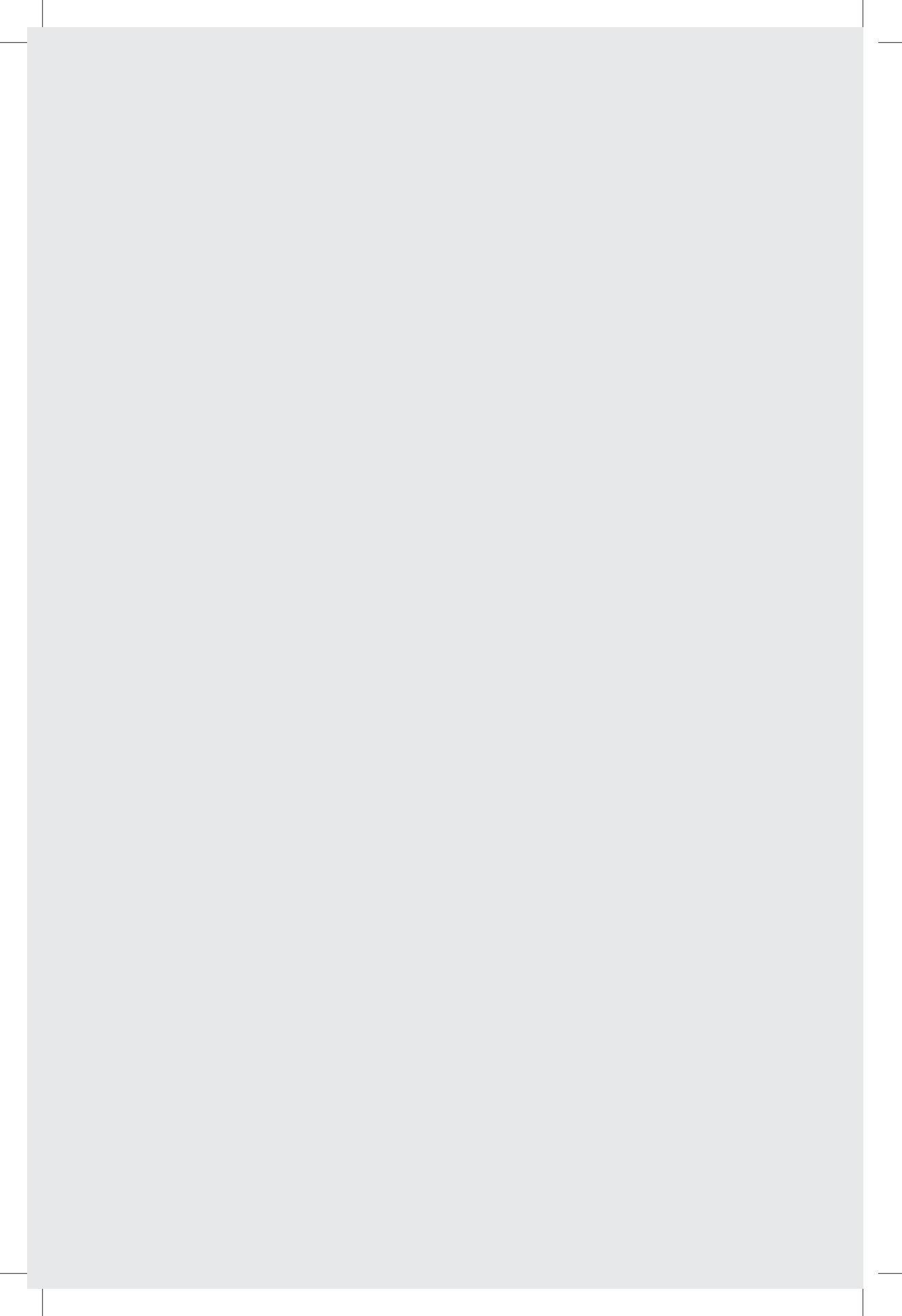
De regering van de Duitstalige Gemeenschap erkent deze uitdaging en ziet er tezelfder tijd een mogelijkheid in om de medewerking op professioneel en sociaal niveau met de meervoudig belaste gezinnen te verbeteren, om zo te komen tot meer gelijkheid van kansen.

In 'Regeringsverklaring aangaande de huidige situatie in de Duitstalige Gemeenschap' van september 2012, noemt de regering het deelproject '**Stärkung des sozialen Zusammenshaltes durch Strukturierung bestehender und geplanter Maßnahmen sowie Etablierung eines Netzwerkes**' (Versterking van de sociale cohesie door het structureren van de bestaande en geplande maatregelen en de oprichting van een netwerk) in het toekomst-project '**Vielfalt erwünscht**' (Diversiteit gewenst) één van de vier kernprojecten van het regionale ontwikkelingsconcept '**Ostbelgien leben 2025**' (Leven in Oost-België 2025).



## **DEEL III**

**Het OCMW vandaag: roeien tegen de stroom in,  
met te korte riemen**



## De OCMW's: goede praktijken in volle beweging

*Isabelle Pannecoucke en Jan Vranken*

Dat deze editie van het federale Jaarboek Armoede in België bijzondere aandacht schenkt aan het OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn) is niet meer dan evident. Het OCMW – of moeten we ervoud gebruiken wegens de uiteenlopende wijzen waarop OCMW's de uitdagingen opnemen? – speelt immers een belangrijke rol in de armoedebestrijding. De OCMW-wet van 1976 herdoopte niet enkel de voormalige Commissies van Openbare Onderstand (COO) tot OCMW's, maar verruimde ook de opdracht van armoedebestrijding naar welzijnsbevordering voor de hele bevolking. Ze verschafte een wettelijke basis voor een belangrijke activiteit van de verzorgingsstaat, namelijk de organisatie van de maatschappelijke dienstverlening in België. Hierdoor werd volgens Notredame (1998: 43) de gunstregeling omgezet in een recht, kwam het immaterieel welzijnsconcept op de voorgrond en werd de professionalisering van de dienstverlening aangewakkerd. Notredame omschrijft de organische wet op het OCMW als de codificatie van een maatschappijproject.

Zevenendertig jaar later blijkt het OCMW nog steeds een belangrijke speler te zijn, ondanks de 'Kroniek van de dikwijls aangekondigde dood' (Vranken, 2005: 151), ondanks de gevaren die het OCMW bedreigen (Vranken, 2012). Enkele cijfers tonen dit aan. Zo is het aantal begunstigden van het 'Recht op Maatschappelijke Integratie' (dat sinds 2002 het 'Recht op een Bestaansminimum' vervangt) sinds 2003 gestaag toegenomen. In absolute cijfers komen we in 2012 uit op gemiddeld 105.151 begunstigden (berekend op de eerste vier maanden). Daarenboven komt deze instelling regelmatig als een van de beste praktijken in de sociale dienstverlening naar voor. Centraal in dit positieve beeld staan de autonomie en de bevoegdheden van de centra, de filosofie van rechtvaardige bijstand, begeleiding en dienstverlening, binnen een perspectief van maatschappelijke integratie.

Bij de realisatie van haar opdracht van welzijnsbevordering wordt het OCMW geconfronteerd met talrijke en complexe uitdagingen, op verschillende niveaus. Die uitdagingen bevinden zich in de directe omgeving (het lokale vlak), op het Vlaamse, federale en Europese niveau en wereldwijd, in globaliseringsprocessen. Het meest direct is de impact van de economische crisis en de daaruit volgende stijging van het aantal werklozen, een

effect dat in eigen land nog zal vergroten door ingrepen in de werkloosheidsreglementering, waardoor mensen sneller naar het leefloon zullen doorstromen. De problemen waarmee de cliënten worden geconfronteerd worden complexer, onder meer door de stress die door onzekere toekomstverwachtingen wordt veroorzaakt. Dan hebben we het nog niet over de langetermijneffecten van die crisis, waarover we het in de inleiding tot het eerste deel hebben en die, eenvoudig uitgedrukt, als volgt kunnen worden samengevat: het toenemend aantal kinderen dat in armoede opgroeit, vormt binnen een aantal jaren de nieuwe cliënten van het OCMW. Vandaag klinkt de steeds luidere nadruk op activering ook door in de werking van het OCMW, waardoor de (impliciete) doelstelling van het tewerkstellen van uitkeringsgerechtigden sterker op de voorgrond komt – en dat ook weer in een context van stijgende werkloosheid. Globalisering weerspiegelt zich in de groeiende etnische en culturele diversiteit van de cliënten van het OCMW.

Deze ontwikkelingen en vele andere zetten de werking onder druk. Ze zouden, in positieve zin, kunnen uitnodigen tot vernieuwing, maar ze worden gehypothekeerd door een OCMW-onvriendelijk klimaat en door (mede daaruit voortvloeiende) ontoereikende budgetten. Zo geeft het OCMW mee vorm aan de verzorgingsstaat en aan de ruimere sociale werkelijkheid. De ontwikkeling van nieuwe hulpverleningsmethodieken, onder andere, speelt actief in op externe ontwikkelingen.

Verschillende van deze topics komen aan bod in de bijdragen van dit thematische deel; ze situeren zich op het niveau van de cliënt, van de hulpverlening en van de algemene context. Vooraleer we de bijdragen kort overlopen, willen we opmerken dat deze driedeling eerder artificieel is. Cliënten kunnen immers niet zonder hulpverleners en zonder cliënten zouden hulpverleners weinig om handen hebben. Daarnaast bepaalt de omgeving waarbinnen het OCMW werkt, voor een belangrijk deel de na te streven doelen en de beschikbare middelen van het OCMW. Tegelijk biedt de praktijk van het OCMW een zicht op de ontwikkelingen inzake armoede en verwante fenomenen en hoe erop wordt gereageerd. Die praktijk functioneert als het ware als een barometer, die relatief snel en nauwkeurig tendensen registreert.

## 1. De (groeiente) diversiteit onder de cliënten

Zoals eerder aangestipt leidde de overstap van de COO naar het OCMW in 1976 tot een uitbreiding van het takenpakket. Naast het garanderen van een bestaansminimum inzake inkomen kwam er ook aandacht voor het realiseren van minima op het vlak van wonen, verwarming en verlichting, communicatie, transport, gezondheid of culturele en sociale ontplooiing (Dierckx, 2005: 266). Dergelijke uitbreiding liet zich ook optekenen in een toenemende variatie in cliëntenbestand van het OCMW. In de wachtzaal treffen we steeds meer anderstaligen, dak- en thuislozen, mensen met complexe problematieken en laaggeschoolden aan. Zo was, in 2010, 17% van de rechthebbenden op

maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon van buitenlandse herkomst, wat een stijging van 2% betekent in vergelijking met 2003. Daarnaast vormen ze een steeds belangrijkere doelgroep van het activeringsbeleid van de OCMW's. In 2003 was 23% van de personen met een artikel 60§7-statuut geen EU-burger, in 2010 loopt dit op tot 37%. In dit Jaarboek staan we, op basis van recent uitgevoerd onderzoek, stil bij jongeren (studenten).

Het aantal leefloontrekkenden dat als student geregistreerd staat, verdubbelde in de periode tussen 2002 en 2011: van een kleine 8.000 in de loop van 2003 (6% van de totale leefloonpopulatie) tot ruim 17.000 in de loop van 2011 (11% van de totale leefloonpopulatie). Bedoeling van de nieuwe wetgeving was om jongeren (jonger dan 25 jaar) toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De wetgever wilde daarmee iets doen aan het groeiende aandeel jongeren in de bijstand door een 'alternatief toekomstperspectief aan te bieden' via een arbeidsovereenkomst of via het opstarten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, dat binnen afzienbare tijd moet leiden tot een arbeidsovereenkomst. Van deze verplichting kan worden afgezien wanneer de cliënt een studie met een voltijds leerplan volgt of wil gaan volgen. Een diploma secundair of hoger onderwijs van een erkende onderwijsinstelling verhoogt immers sterk de kans op een succesvol toekomstig arbeidstraject. Zo lijkt de wetgever studeren (terecht) gelijk te stellen aan arbeidsactivering.

In dit hoofdstuk rapporteren *Marjolein Dewilde en Koen Hermans* over een studie die inzoomt op de situatie van studenten in de bijstand, tien jaar na de invoering van de RMI-wet. De bijdrage opent met een verkenning van de aantallen en kenmerken van de studenten met een leefloon. Groeit of krimpt de groep en wat zijn de sociodemografische kenmerken van deze cliënten? Daarna gaan ze in op de eigenlijke onderzoeksraag van dit artikel: voldoen de jongeren die als student instromen in de leefloonwet aan twee van de voornaamste vereisten die ook voor alle andere jongeren in de RMI-wet gelden: zijn ze arm en vergroot de OCMW-begeleiding hun kansen op de arbeidsmarkt? Een studie in het reguliere onderwijs leidt – tegen de bedoeling van de wet in – immers niet automatisch naar werk. De wetgever heeft echter een aantal voorwaarden voor instroom geformuleerd die een aantal van de primaire doelstellingen van de leefloonwet moeten vrijwaren. Aan de hand van hun eigen empirische onderzoek gaan de auteurs na of de instromers in de wet aan deze voorwaarden voldoen. Ze besluiten met een drietal beleidsaanbevelingen, zowel naar de overheid als naar de OCMW's toe.

## 2. Dynamieken in de hulpverlening

Tegen de achtergrond van een uitdagende en dynamische context moet het OCMW haar opdracht van 'eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leven' blijvend realiseren. Hiertoe verzekert het OCMW een aantal maatschappelijke dienstverleningen

(financieel, materieel en niet-materieel) gericht op het welzijn van iedere burger. De huidige context noopt echter tot uitbreiding van bestaande vormen van dienstverlening en/of tot de ontwikkeling van nieuwe. In dit Jaarboek komen zowel de veelzijdigheid van die dienstverlening als nieuwe stappen aan bod.

In hun bijdrage gaan *Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Reynaert, Peter Thijs en Laurent Nisen* in op het financiële luik van de hulpverlening, door te laten zien hoe bruikbaar referentiebudgetten kunnen zijn in de praktijk van de OCMW's. Referentiebudgetten – voluit referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie – zijn korven van goederen en diensten met bijbehorend prijskaartje. Ze worden minimaal noodzakelijk geacht om menswaardig te leven, dat wil zeggen volwaardig aan de samenleving te participeren. Ze zijn daarom goed geschikt wanneer OCMW-medewerkers leefsituaties willen beoordelen, bijvoorbeeld bij de toekenning van aanvullende steun of voor de bepaling van het leefgeld in het kader van de schuldhulpverlening. Storms e.a. bespreken de resultaten van een exploratief onderzoek, waarbij de referentiebudgetten als educatieve tool werden geïmplementeerd in enkele Belgische OCMW's. Ze stellen onder andere vast dat tussen de OCMW's grote verschillen optreden in de wijze waarop de precaire inkomenssituatie van burgers wordt beoordeeld en in de ondernomen acties. Dat maakt de realisatie van het recht op een menswaardig leven sterk afhankelijk van de plaats waar men woont.

De auteurs pleiten dan ook voor doortastende ingrepen op de verschillende beleidsniveaus. Ze vinden dat de referentiebudgetten en het theoretisch kader waarbinnen ze werden ontwikkeld hierbij inspirerend en sensibiliserend kunnen werken. Daarnaast zijn de referentiebudgetten ook vanuit wetenschappelijk oogpunt interessant, bijvoorbeeld als benchmark om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming te bestuderen. We leren dat het huidige niveau van de minimuminkomens voor heel wat burgers niet langer volstaat om menswaardig aan de samenleving te participeren.

De bijdrage over de socioprofessionele integratievrijstelling (SPI-vrijstelling) van een ander team van auteurs – *Kristel Bogaerts, Greet De Vil, Guy Van Camp, Natascha Van Mechelen en Raphaël Darquenne* gaat verder in op de vaststelling dat een leefloon niet volstaat om 'in menselijke waardigheid' te leven. De SPI-vrijstelling, die vanaf het allereerste begin van het bestaansminimum werd ingevoerd in 1974, zorgt immers voor een bijkomende financiële ondersteuning voor leefloontrekkers wanneer die een opleiding volgen om hun competenties te versterken of wanneer ze (in jobs met een beperkt verdienpotentieel) aan het werk gaan. In hun hoofdstuk bekijken de auteurs in detail de (her)intrede op de arbeidsmarkt binnen het recht op maatschappelijke integratie en de SPI-vrijstelling op basis van de resultaten uit twee recente onderzoeksrapporten. Concrete cijfers, knelpunten en oplossingen worden met elkaar verbonden. Na een technische beschrijving van de SPI-vrijstelling en enkele statistieken over de SPI-vrijstelling, worden knelpunten in kaart gebracht. Mogelijke oplossingen voor de financiële (in)activiteitsvallen komen aan bod, via alternatieve berekeningsmethoden voor de SPI-vrijstelling.

In zijn opzet is dit instrument dus een heel verre voorloper van de idee van actieve inclusie, waarin een kwaliteitsvolle dienstverlening gecombineerd wordt met een adequate minimuminkomensbescherming en een actief werkgelegenheidsbeleid. Evenwel is het bereik van de SPI-vrijstelling **in de feiten** beperkt tot nog geen 5% van de uitstroom uit het leefloon. Drie factoren dragen voor de auteurs bij tot het geringe succes van de SPI-vrijstelling: de preferenties van de leefloontrekkers en het aanbod aan jobs voor deze doelgroep, de knelpunten bij de implementatie van de vrijstelling en de gevolgen voor het netto beschikbaar inkomen van de leefloontrekkers (financiële vallen). Een alternatief systeem voor de SPI-vrijstelling moet dan ook worden gecombineerd met een algemene verbetering van de maatregel. Dat kan via een gedifferentieerde toepassing naargelang de begunstigde werkt of een opleiding volgt, via een verschil op basis van de situatie (alleenstaande, samenwonende, persoon met gezin ten laste) en/of via uitbreiding van de toepassingsduur.

Mensen in armoede of financiële onzekerheid kampen echter niet enkel met een gebrek aan inkomen. Ook de deelname aan sociale, culturele en sportieve activiteiten, wat vandaag als een basisrecht wordt beschouwd, komt in het gedrang. Vele drempels, de ene al hoger dan de andere, vormen dikwijls onoverkomelijke belemmeringen. Om deze doelgroepen toch aan te zetten tot sociale, culturele en sportieve participatie, formuleerde de federale overheid enkele jaren geleden enkele gerichte subsidiemaatregelen. Op basis daarvan kunnen de OCMW's participatie bevorderende initiatieven nemen. Dat de OCMW's zich kunnen inspannen voor vrijetijdsparticipatie en de bestrijding van kansarmoede bij kinderen, plaatst de centra in een rol die verder strekt dan die van louter hulpverlener of van bijstand. De maatregelen appelleren aan de centra om empowerend en versterkend op te treden, ook buiten de 'klassieke' OCMW-dossiers en procedures om.

In hun hoofdstuk bespreken *Lode Vermeersch, Anneloes Vandebroucke en Laurence Noël* twee federale maatregelen, namelijk de algemene maatregel ter bevordering van sociale, culturele en sportieve participatie en de specifiekere maatregel ter bestrijding van kinderarmoede. De auteurs schetsen een beeld van de sociale, culturele en sportieve vrijetijdsparticipatie van OCMW-clients en sluiten af met enkele aanbevelingen.

Uit het gerapporteerde onderzoek blijkt dat de federale maatregelen een verschil maken; in de eerste plaats door het slechten van financiële drempels. Ook op niet-financiële drempels en niet-zichtbare drempels hebben de maatregelen een positieve impact. Via het doorpraten van zinvolle vrijetijdsactiviteiten met hun cliënten, via het sensibiliseren van de cliënten over het belang van deelname en via het begeleide toeleiden naar die activiteiten, verlagen de OCMW's ook dispositionele, situationele en institutionele drempels. De centra doen dat vaak al op proactieve wijze, zij het nog niet vaak genoeg. Deze houding is wezenlijk voor het waarmaken van participatie als basisrecht.

De studie toont aan dat implementatie van de maatregelen tijd nodig heeft. Na negen jaar benadert de bestedingsgraad van de algemene SCP-middelen stilaan het maximum,

maar het gebruik van de middelen verbonden aan de andere maatregel, die ter bestrijding van de kinderarmoede, was in 2010 nog beperkt. In 2011 stellen we toch al een stijging vast van 58% naar 76% van het budget dat wordt aangesproken. Het ruime merendeel van de OCMW's is trouwens erg overtuigd van de weerslag van zowel de ondersteuning van de sociale, culturele en sportieve participatie als van de initiatieven ter bestrijding van kinderarmoede. Ze geven ook aan dat beide maatregelen zaken mogelijk maken die niet zouden gebeuren zonder die middelen.

Dat de hulpverlening binnen het OCMW in beweging is, toont voorgaande duidelijk aan. Ondanks de ontwikkelingen zijn er ook nog constanten, namelijk dat een 'Openbaar' Centrum voor Maatschappelijk Welzijn toegankelijk dient te zijn voor iedere rechthebbende. De doelstelling en werkwijze van het OCMW moet dan ook altijd gericht zijn op de realisatie van dit recht.

Dat dit niet altijd het geval is, toont *Katrien Steenssens* in haar bijdrage; ze richt de aandacht op de problematiek van onderbescherming. Onderbescherming verwijst naar de situatie waarin rechthebbenden de rechten en diensten niet realiseren waarop zij via het OCMW aanspraak kunnen maken. In het kader van een Europees vergelijkend onderzoek naar kansen en valkuilen in systemen van minimuminkomens, werd in het begin van het nieuwe millennium voor België vastgesteld dat heel wat potentiële gerechtigden op een minimuminkomen daar om één of andere reden geen aanspraak op maakten (Groenez en Nicaise, 2002). 65% van de rechthebbenden en 4,2% van de Belgische bevolking ontvangt minstens één maand per jaar het leefloon niet, wat van onderbescherming voor de OCMW's geen bijkomende, maar een fundamentele uitdaging maakt. Risicogroepen zijn eenpersoonshuishoudens, bewoners van het platteland en zelfstandigen. Als belangrijkste beleidslijn om daaraan tegemoet te komen, wordt een proactievere bescherming voorgesteld, waarin het initiatief voor het realiseren van rechten en diensten verschuift van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie.

De auteur sluit zich aan bij deze vaststelling van het belang van proactief handelen. Voortbouwend op een tienjarige historiek van onderzoek naar onderbescherming schetst de auteur eerst de kengetallen van deze problematiek. Daarna omschrijft ze het concept 'proactief handelen' als handelingsstrategie bij uitstek om onderbescherming te voorkomen en te bestrijden. Ten slotte bespreekt ze het inclusieve, participatieve actieonderzoek dat recent werd afgerond.

Onderzoek naar de verklaring van onderbescherming leidt tot de conclusie dat het realiseren van rechten en diensten een lang proces is, dat start bij het ontwerpen van de maatregel in de context van het sociaal welvaartssysteem. Daarom is proactief handelen belangrijk. Automatische rechtentoekenning, outreach, samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid, kwaliteitsverbetering in het OCMW en de uitbouw van basisvoorzieningen maken hier allemaal deel van uit. Ernstig inzetten op proactief handelen daagt uit tot een andere manier van denken, die de verschillende

opdrachten en deelwerkingen van het OCMW voedt en doorkruist en zich vertaalt naar een andere manier van werken. Op beleidsmatig vlak impliceert dit het maken van (ethische) keuzes aangaande de aanpak van onderbescherming en/of overconsumptie en een responsabilisering én ondersteuning van alle betrokkenen, zowel in de eigen organisatie als bij samenwerkingspartners.

### 3. Een context in beweging

De OCMW's ondergaan en initiëren vele veranderingen van technologische aard (het toenemend beroep op informatica), van beleidsmatige aard (van bijstand naar hulp en vandaag meer en meer naar actie) en op het vlak van het cliënteel (eenoudergezinnen, ouderen, werkloze jongeren, mensen met problemen van geestelijke gezondheid, mensen in schulden, arme werkenden of werkende armen). Bovenop komt vandaag de financiële en economische crisis, waardoor de nationale en Europese doelstellingen om het aantal mensen in armoede gevoelig te verminderen een wensdroom dreigt te worden.

De veranderende werkelijkheid en de gewijzigde behoeften van het sociaal werk leiden tot een grote verscheidenheid in de toepassing van de wettelijke opdrachten van de OCMW's. Factoren die tot deze diversiteit bijdragen zijn de grootte van de gemeente, het aantal gedepriveerde inwoners, het urbane of rurale karakter van de gemeente en de sterkte van het middenveld. De OCMW's en de sociale workers moeten heel wat creativiteit aan de dag leggen om zich aan te passen aan deze veranderende context. De beleidsvoerders stellen dan wel de prioriteiten en doelstellingen inzake de strijd tegen de armoede vast – zoals een vermindering van het aantal mensen in armoede en in het bijzonder van kinderen in armoede – maar de OCMW's moeten ervoor zorgen dat deze doelstellingen worden bereikt; de toegekende, maar dikwijls ontoereikende, middelen en de nodige gedrevenheid vormen daarbij cruciale factoren. Het is aan de federale, regionale en lokale beleidsvoerders om een raamwerk te scheppen dat hun werk zal vergemakkelijken en (nog) verbeteren.

Belangrijk bij het scheppen van dergelijk raamwerk is het behoud van de autonomie van het OCMW, een element dat onmisbaar is om die sociale opdracht te realiseren. Dankzij haar beheersautonomie functioneert het OCMW als draaischijf voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden met andere actoren, beleidsdomeinen en besluitvormingsniveaus. Juist over deze samenwerking met andere actoren handelt de bijdrage over de centrale rol van het OCMW in de lokale netwerken; ze is van de hand van *Peter Raeymaeckers en Laurent Nisen*.

Dat de OCMW's nood hebben aan dergelijke netwerken heeft te maken met twee factoren: de complexiteit van de armoedeproblematiek waarmee ze worden geconfronteerd en de breedte van hun opdracht. Contacten met andere actoren in een netwerk zijn noodzakelijk om informatie uit te wisselen, cliënten door te verwijzen, of om samen

te zitten en te overleggen rond individuele cliëntcases. Een netwerkachtige organisatie van sociale dienstverlening kan meerwaarde bieden aan een populatie geconfronteerd met diverse noden, op een manier die niet kan bereikt worden door één enkele organisatie (of overheid). Omdat OCMW's zijn ingebed in de buurt, gemeente of stad zijn hun netwerken in hoge mate afhankelijk van hun lokale omgeving. Daarenboven wordt ervan uitgegaan dat hoe meer een netwerk geïntegreerd is, hoe toegankelijker de hulpverlening naar de doelgroep is en hoe meer de aangesloten organisaties kunnen profiteren van de expertise in het netwerk.

De bijdrage start met het onderzoek van Raeymaeckers over de integratie van netwerken die OCMW's in twee districten van Antwerpen aangaan met hulpverleningsorganisaties binnen hun lokale omgeving. Via een socialenetwerkanalyse krijgen we een grafische weergave van het netwerk. Er treden verschillen tussen deze twee netwerken op wat betreft de mate van netwerkintegratie. Factoren die deze verschillen kunnen verklaren, worden aangestipt.

Daarna bekijken beide auteurs – Laurent Nisen en Peter Raeymaeckers – in welke mate dit onderzoek in Luik kan worden gevoerd. Ze argumenteren op basis van de bevolkingssamenstelling in Luik, de afbakening van verschillende buurten en de aanwezigheid van een zeer diverse reeks van organisaties, dat een replicatie van dit onderzoek naar Luik een belangrijke meerwaarde kan betekenen. Deze verkenning wijst op enkele belangrijke overeenkomsten. Ook in Luik vinden we enkele wijken die een variatie vertonen naargelang van de aanwezigheid van algemene organisaties en overlegmomenten. De hypotheses in het Antwerpse onderzoek over de rol van beide factoren voor **de rol van integratie**  daaronder worden getest op het grondgebied van Luik. Zo veronderstellen ze dat in de wijken met voldoende overlegmogelijkheden én de aanwezigheid van generalistische actoren, het netwerk een grotere integratie vertoont, vergeleken met de Luikse wijken waar deze beide factoren afwezig zijn.

## Ter uitleiding

Hoewel in het themadeel van dit Federaal Jaarboek Armoede het OCMW de hoofdspeler is, mogen we daaruit niet afleiden dat deze speler alle lasten dient te dragen. Actuele uitdagingen, zoals de instroom van een veelvoud van RMI-gerechtigden of de ontwikkelingen op multicultureel vlak, zijn ieders verantwoordelijkheid. Daarenboven is een OCMW niet almachtig; het kan meestal enkel inspelen op uitdagingen die door de omgeving worden geproduceerd. Het bestaan van een aantal hardnekkige, structurele maatschappelijke problemen hypothetiseren de (her)integratiekansen van vele hulpvragers. De langdurige werkloosheid, de te dure en slechte huisvesting, het lage of onaangepaste scholingsniveau, de consumptiedruk die schulden doet aangaan, zijn elementen waarop het OCMW alleen geen greep heeft. Dat is zeker het geval in een tijd van structurele crisis, die een hoop nieuwe problemen oproept en de bestaande nog verergert.

## HOOFDSTUK 1

# Studeren met een leefloon: 10 jaar praktijk

*Marjolijn De Wilde en Koen Hermans<sup>1</sup>*

### 1. Inleiding

In 2002 werd de bestaansminimumwet vervangen door de wet Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI). Een van de kernpunten van de nieuwe wetgeving was de verplichting van OCMW's om jongeren (-25- jarigen) toe te leiden naar de arbeidsmarkt. De wetgever wilde tegengewicht bieden tegen het groeiende aandeel jongeren in de bijstand door een 'alternatief toekomstperspectief aan te bieden' (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2002). De toeleiding naar de arbeidsmarkt kan bestaan uit het aanbieden van een arbeidsovereenkomst of het opstarten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat binnen afzienbare tijd leidt tot een arbeidsovereenkomst (RMI – art.6§2). Opvallend in dit kader is het expliciet vernoemen van een billijkheidsreden die kan ingeroepen worden om af te zien van deze verplichting, namelijk de studie met een voltijds leerplan die de cliënt volgt of wil gaan volgen (RMI – art. 11§2a). In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp van de RMI-wet geeft de wetgever aan dat jongeren "om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen, ... gestimuleerd [moeten] worden om het hoogste scholings- of opleidingsniveau te bereiken terwijl zij tijdens deze overgangsperiode het leefloon behouden, in zekere zin in het kader van een contract met de **gemeenschap**." (Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 2002). De wetgever pleit hiermee dat een diploma secundair of hoger onderwijs behalen aan een erkende onderwijsinstelling, los van alle andere initiatieven die ondernomen worden, de kans op een succesvol toekomstig arbeidstraject sterk verhoogt. Zo lijkt hij studeren gelijk te stellen aan arbeidsactivering.

In dit hoofdstuk rapporteren we over een studie die inzoomt op de situatie van studenten in de bijstand tien jaar na de invoering van de RMI-wet (De Wilde e.a., 2011). Het onderzoeksproject werd uitgeschreven en gefinancierd door voormalig staatsecretaris Courard en de POD Maatschappelijke Integratie en uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UA), LUCAS (**KUL**) en de onderzoeksgroep Sociale Concurrentie en Recht (UA).

Deze bijdrage opent met een verkenning van de aantallen en kenmerken van de studenten met een leefloon. Groeit of krimpt de groep en wat zijn de sociodemografische kenmerken van deze cliënten? Daarna gaan we in op de eigenlijke onderzoeksvergadering van dit hoofdstuk: Voldoen de jongeren die als student instromen in de leefloonwet aan twee van de voornaamste vereisten die ook voor alle andere jongeren in de RMI-wet gelden: zijn ze arm en vergroot de OCMW-begeleiding hun kansen op de arbeidsmarkt? Een studie in het reguliere onderwijs leidt – tegen de filosofie van de wet in – immers niet automatisch tot werk. De wetgever heeft – aan de hand van een omzendbrief (Dupont, 2004) – echter een aantal voorwaarden voor instroom geformuleerd die een aantal van de primaire doelstellingen van de leefloonwet moeten vrijwaren. Aan de hand van ons eigen empirische onderzoek gaan we na of de instromers in de wet aan deze voorwaarden voldoen.

Een conclusie aan de hand van de antwoorden op deze onderzoeksvergaderingen brengt ons op het einde bij een drietal beleidsaanbevelingen, zowel naar de overheid als naar de concrete OCMW's toe.

De bijdrage is thematisch opgebouwd. Als antwoord op elk van de hierboven beschreven onderzoeksvergaderingen combineren we de beschrijving van de bestaande regelgeving en de toetsing van deze regelgeving aan de praktijk aan de hand van ons empirische onderzoek. De methoden die we hanterden voor het empirische onderzoek zijn divers. Enerzijds baseren we ons op cijfers van de POD Maatschappelijke Integratie die vrij beschikbaar zijn op het internet. Deze werden aangevuld met kruistabellen op basis van hun PRIMA-databank.<sup>2</sup> We schreven tevens een eigen enquête uit. Alle Belgische OCMW's werden uitgenodigd om de gegevens van een aantal dossiers van jongeren die in maart 2010 als student ondersteuning kregen, in te vullen in een online enquête. Bijna de helft van alle OCMW's nam deel. Dit resulteerde in informatie over ruim 1000 studentendossiers. Ten slotte organiseerden we een aantal focusgroepen, met studenten, met maatschappelijk werkers en met beleidsmedewerkers van OCMW's. Voor een gedetailleerde besprekking van al deze onderzoeksmethoden verwijzen we de lezer graag naar het eigenlijke onderzoeksrapport (De Wilde e.a., 2011).

## 2. Studenten en bijstand in cijfers

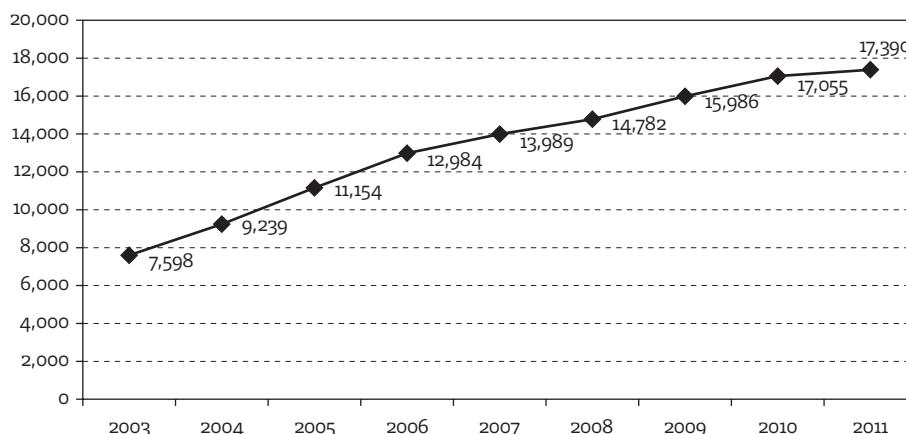
Voor we ingaan op de hoofdonderzoeksvergadering inzake de voorwaarden voor instroom van studenten in de leefloonwet, staan we stil bij de grootte van de groep en enkele van hun sociodemografische kenmerken.

### 2.1 Aantallen en evolutie in de tijd

De groep leefloontrekenden die geregistreerd staan als student verdubbelde in de periode tussen de invoering van de wet en 2011. In de loop van 2003 waren er een kleine

8.000 jongeren erkend als student met leefloon. In de loop van 2011 waren dat er al ruim 17.000 (zie figuur 1). De studenten met leefloon vormden 11% van de totale leefloon-populatie in 2010. In 2003 was dit slechts zes%.<sup>3</sup> Ook hun procentueel aandeel is dus sterk gestegen. Daar staat tegenover dat het aandeel jongeren in de bijstandspopulatie relatief constant blijft: rond een derde. Dit betekent dat een steeds groter aandeel van de jongeren met een leefloon studeert. Het is uit de beschikbare gegevens niet op te maken of jongeren die vroeger een gewoon leefloon ontvingen, nu vaker een leefloon student ontvangen of dat de huidige bijstandsstudenten een populatie is die vroeger geen leefloon zou ontvangen hebben. Dit zou betekenen dat er minder niet-studerende jongeren instromen in de bijstand of dat zij sneller dan vroeger uitstromen.

**Figuur 1 – Evolutie van het aantal studenten die in de loop van het jaar een leefloon ontvangen hebben in België, 2003-2011.**



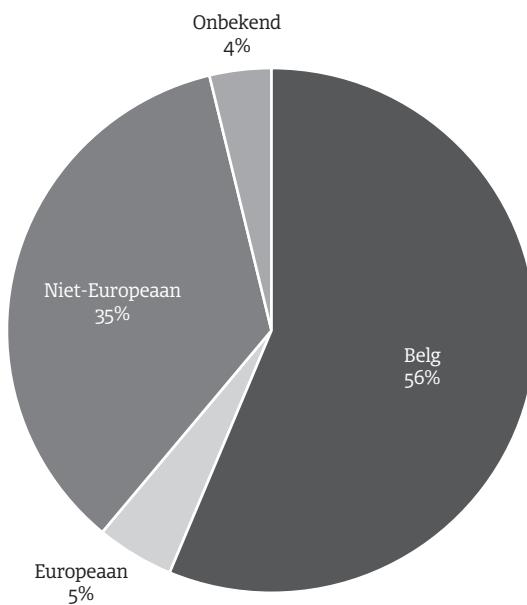
Bron: POD Maatschappelijke Integratie (<http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/statistieken>, geraadpleegd op 31 juli 2011).

## 2.2 Profiel

De enquête die wij naar alle OCMW's verzonden, geeft een zicht op de socio-economische en demografische kenmerken van de studenten met een (equivalent) leefloon, zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit en samenlevingssituatie. De studenten zijn net iets vaker vrouw (56%) dan man (44%). Ze zijn overwegend 18 of 19 jaar (36-42%).<sup>4</sup> Daarnaast verschilt de verdeling van de studenten over 'Belgen', 'Europeanen' of 'niet-Europeanen' sterk, afhankelijk van het moment waarop de nationaliteit gemeten wordt. Bij hun geboorte was slechts een goede helft van de studenten (47-66%) Belg. In 2010 was dat ruim drie vierde (71-84%). Meestal ging het hier om een nationaliteitswijziging van niet-Europeanen naar Belg (12-21%). Ongeveer een derde van de studenten (29-41%) was niet-European bij geboorte. Ongeveer 5% (3-7%) was Europeaan, maar geen Belg (zie figuur 2).

Meer dan de helft van de studenten (52-66%) woonde samen met een van beide ouders en eventueel met andere personen (zoals broers, zussen, grootouders, partner, eigen kinderen). Een tweede relatief grote groep woonde alleen (22-31%). De studenten die met een partner en eventueel anderen, maar niet hun ouders, samenwoonden of die alleen woonden met hun kind(eren) vormen slechts een erg kleine groep. Ongeveer tien% (7-13%) woonde in een andere situatie. Enkele voorbeelden hiervan zijn: alleen met broers en zussen of grootouders, met vrienden, in een pleeggezin of in een instelling. Maximaal 10% van de studenten had een kind en zelden meer dan één kind. De overgrote meerderheid (90-98%) had dus (nog) geen eigen kinderen (De Wilde, 2011).

Figuur 2 – Nationaliteit van de studenten met een (equivalent) leefloon bij geboorte, maart 2011.



Bron: Eigen enquête (n = 1110).

Het groeiende aandeel studenten in de bijstand roept vragen op. Gaat het om een doelpubliek dat thuis hoort onder de leefloonwet, die gericht is op het toeleiden van jongeren met onvoldoende bestaansmiddelen naar een vorm van tewerkstelling?

### 3. Zijn de studenten met leefloon arm?

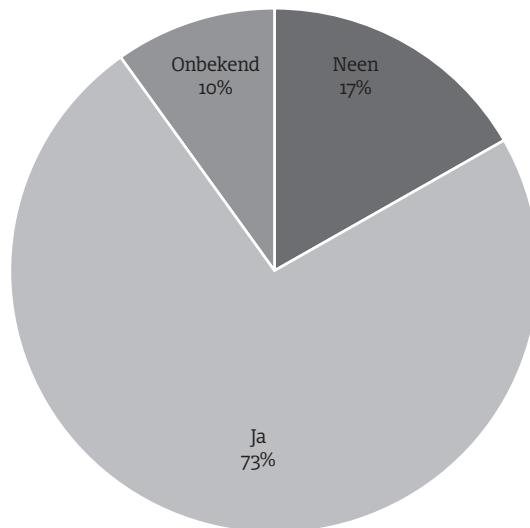
Met betrekking tot het al dan niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen wordt in de omzendbrief over studenten en het recht op Maatschappelijke Integratie (Du-

pont, 2004) een sterke nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van de ouders, die onderhoudsplichtig zijn zolang de jongere studeert. Een OCMW kan een jongere doorverwijzen naar zijn ouders. In een variapunt van de omzendbrief wordt echter vermeld dat de doorverwijzing niet automatisch kan verlopen. Die automatisering wordt op drie manieren beperkt. In eerste instantie dient het OCMW de draagkracht van de onderhoudsplichtigen in te schatten vooraleer juridische procedures in gang worden gezet (Dupont, 2004, punt 4.1). Ten tweede kan het OCMW zich inzake onderhoudsgeld als eisende partij opstellen. Ten derde blijft het OCMW hulpverlening verplicht aan de gerechtigde, los van het al dan niet aanspreken van de onderhoudsplichtigen (Dupont, 2004, voetnoot 15).

Het zogenaamde ‘inschatten van de draagkracht van de onderhoudsplichtingen’ verloopt idealiter via een huishoudinkomenstoets. In een goede helft van de studentendossiers (50-65%), waarover wij informatie verzamelden via onze eigen enquête, werden er in 2010 daadwerkelijk inkomens in overweging genomen ter berekening van het leefloon. Meestal ging het om het kindergeld dat een alleenwonende jongere ter beschikking heeft. Slechts in ongeveer 21% van de dossiers werd ook een uitkering of een inkomen van een ouder opgenomen in de inkomenstoets. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit ons inziens aan vier factoren liggen. Het kan zijn dat er geen ouders meer zijn in het leven van de student. Het kan ook zijn dat de ouders geen inkomen hebben of dat het inkomen zo laag is (bijvoorbeeld een vervangingsuitkering) dat er geen officiële huishoudtoets gedaan wordt. Ten slotte kunnen sommige inkomens door het OCMW vrijgesteld worden van enige huishoudtoets. Wanneer de ouderlijke inkomen wel worden opgenomen in de inkomenstoets, resulteert dit in 70% van de gevallen in een aanvullend (equivalent) leefloon. Dit betekent dat de optelsom van beschikbare inkomens de minimumnorm overschrijdt. De overschrijding wordt in mindering gebracht op het leefloon van de student. Dus: in 80% van de dossiers worden de ouderlijke inkomen niet officieel in rekening gebracht, omdat van het ontbreken van ouders of van een (hoog) inkomen bij die ouders. In 30% van de gevallen waar wel inkomen worden ingebracht, overschrijdt het inkomen van de ouder of van de ouders de leefloonnorm niet (De Wilde, 2011).

Al deze resultaten doen vermoeden dat een groot deel van de studenten die een (equivalent) leefloon ontvangen uit een arm gezin komt. Uitsluitsel kunnen we hierover niet geven aan de hand van onze enquête, wel zijn er een aantal indicaties van armoede bij de ouders. Zo gingen we na of de ouder(s) van de student zelf al ooit in begeleiding waren bij een OCMW of dat nog altijd zijn. Bij bijna de helft van de studenten bleek dat inderdaad zo te zijn. Van een ruime 10% van de studenten beschikte de respondent echter niet over de nodige info om deze vraag te beantwoorden. Een andere indicator voor armoede bij (**één** van) de ouders van de student is het niet terugvorderen van het leefloon bij de ouders omdat hun inkomen zelf te laag is. Als we beide indicatoren samen bekijken dan blijkt er bij bijna drie vierde van de studenten een kans te zijn dat de ouders het financieel moeilijk hebben (zie figuur 3). Dit zou zowel een onder- als een overschatting kunnen zijn (zie eindnoot<sup>5</sup>) (De Wilde, 2011).

Figuur 3 – Enige indicatie van armoede bij ouders van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010.



Gebruikte indicatoren = ouders ooit in OCMW-begeleiding of geen terugvordering bij ouders omwille van laag inkomen.

Bron: Eigen enquête (n = 1110).

Uit het voorgaande kunnen we besluiten dat de bijstand voor studenten hoofdzakelijk terechtkomt in gezinnen die met een vorm van armoede kampen. Slechts in 30% van de gevallen is er geen aanwijsbaar teken van armoede bij de ouders van de student. Het kan hier gaan om studenten die er alleen voor staan, door een overlijden, een breuk of een conflict met de ouders of om gezinnen die in principe niet onder de leefloonwet vallen als er een grondige huishoudtoets zou gebeuren. We hebben geen aanwijzing dat het laatste vaak het geval is.

#### 4. Verhoogt de studie hun kansen op de arbeidsmarkt?

Geheel in de activeringslogica worden er, naast de bestaansmiddelenvoorraarde, een aantal eisen gesteld aan het type studie dat een student met leefloon volgt. Deze vereisten zijn in eerste instantie formeel. Het moet gaan om een voltijdse studie die men kan volgen aan een erkende onderwijsinstelling en die leidt tot een diploma. Verder stelt de wetgever dat het om een diploma secundair onderwijs of een eerste diploma hoger onderwijs dient te gaan (Dupont, 2004). Ongeveer de helft van de studenten (43-53%) volgde in 2010 een opleiding in het hoger onderwijs (bachelor of master). De andere helft volgde een opleiding die leidt naar een diploma secundair onderwijs, hetzij in het

regulier onderwijs, hetzij in het tweedekansonderwijs (2-5%). Opvallend zijn de **zes%** studenten die reeds een diploma hoger onderwijs hadden, terwijl zij nog onder OCMW-begeleiding aan het studeren waren (De Wilde, 2011). De keuze tot de ondersteuning van deze laatste jongeren, wordt wellicht gemaakt op basis van afwegingen met betrekking tot een laatste vereiste: de studie moet de arbeidskansen van de jongere op de arbeidsmarkt aanzienlijk verhogen (Dupont, 2004). Er bestaan echter geen richtlijnen met betrekking tot deze vereiste. Sommige OCMW's hebben hier rond eigen interne richtlijnen vastgelegd. Andere OCMW-medewerkers en -raadsleden beslissen op basis van een concreet dossier.

Binnen de grenzen van studies die, ofwel tot een diploma secundair onderwijs, ofwel tot een eerste diploma hoger onderwijs leiden, heeft een jongere in principe vrije studiekeuze. Letterlijk schrijft de wetgever voor: "De studiekeuze komt de jongere toe, maar moet met het OCMW besproken worden" (Dupont, 2004: 3). Wel dient de studie bij te dragen "tot het verhogen van de mogelijkheden van de betrokken persoon inzake professionele inschakeling" (Dupont, 2004: 3). Uit onze enquête bleek dat de keuze omrent de te volgen studie volgens de OCMW-medewerkers volledig bij de jongeren ligt. Slechts in ongeveer **vier%** van de dossiers kwam deze keuze er in overleg tussen student en maatschappelijk werker. En heel zelden (0-4%) was het voornamelijk het OCMW dat het initiatief nam (De Wilde, 2011). Studenten blijken dus volgens de OCMW's een vrije studiekeuze te hebben.

We hebben echter geen idee van weigeringen van studenten door OCMW's, omdat de studies te hoog gegrepen lijken of omdat ze niet gericht zijn op inschakeling in de arbeidsmarkt. In de kwalitatieve bevraging van de studenten kwamen er verhalen naar boven dat maatschappelijk werkers vragen stelden bij de lengte van de opleiding (bijvoorbeeld geneeskunde) of bij de keuze voor een bepaalde universitaire opleiding (**bv.** sinologie). Beide voorbeelden lijken ingegeven door een besparingslogica (Hermans & De Groot, 2011). Niet enkel studiegebonden argumenten spelen een rol in het beslissingsproces. Maatschappelijk werkers achten het bovendien niet eenvoudig om de studiekwaamheid en de haalbaarheid van studies in te schatten. Ze beschikken zelf niet over instrumenten om dit te doen en zijn van mening dat de studie-oriëntering door studiebegeleidingsdiensten in het middelbaar onderwijs (CLB's) onvoldoende is (Hermans & De Groot, 2011).

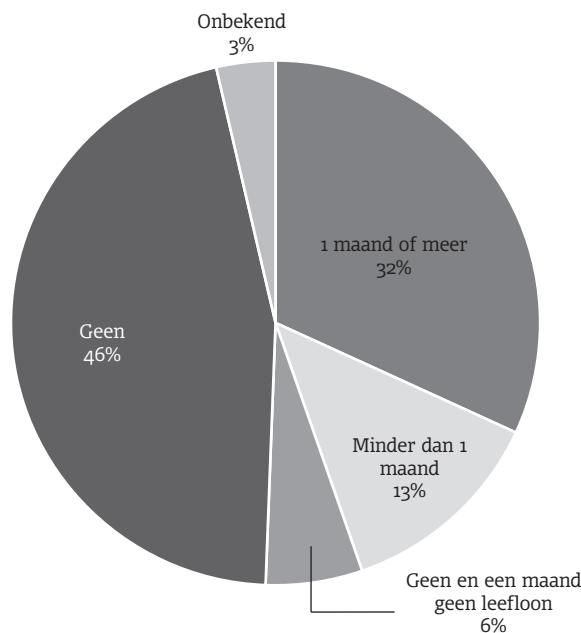
Al bij al kunnen wij stellen dat de overgrote meerderheid van de jongeren ondersteund wordt voor een studie die hun kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk verhoogt, namelijk een studie secundair onderwijs of een eerste studie hoger onderwijs. Het spreekt voor zich dat er discussie bestaat over welke studies dermate kansenverhogend zijn dat zij overheidssteun aanvaardbaar maken. Niemand van de ondervraagde OCMW-medewerkers twijfelt eraan dat studies secundair onderwijs hiertoe behoren, maar de twijfel wordt groter bij bacheloropleidingen en zeker bij masteropleidingen.

## 5. Tonen de studenten zich werkbereid wanneer mogelijk?

Net zoals andere jongeren dient een student met bijstandsuitkering werkbereid te zijn. Deze werkbereidheid wordt echter anders ingevuld dan bij andere cliënten. Een student moet werkbereid zijn in de perioden die verenigbaar zijn met zijn studie (Dupont, 2004). Uit ons onderzoek kunnen wij opmaken dat slechts weinig studenten (8%) werkten in de loop van het academiejaar (in maart 2010).

Met betrekking tot een studentenjob in de vakantie van 2010, is de groep relatief evenredig verdeeld over werkenden (38-51%) en niet-werkenden (45-58%). Een klein deel van de volledige groep (2-9%) werkte niet, maar kreeg ook een maand geen uitkering van het OCMW (figuur 4 – De Wilde 2011). Het ontzeggen van een leefloon tijdens de vakantieperiode, terwijl de jongere wel nog een GPMI ‘studie voltijs leerplan’ heeft, is in principe onwettig (cf. omzendbrief ‘studenten en recht op maatschappelijke integratie – voetnoot 5). In de focusgroepen vernamen wij dat deze afspraak soms in het GPMI wordt opgenomen (Hermans & De Groot, 2011). Van de studenten die wel werkten in de vakantie werkte het grootste deel één maand (23-37%). Een andere groep (7-18%) werkte minder dan een maand en slechts een klein deel werkte meer dan één maand (1-3%) (figuur 4 – De Wilde, 2011).

**Figuur 4 – Studenten met al dan niet een job in zomer 2010.**



Bron: Eigen enquête (n = 420).

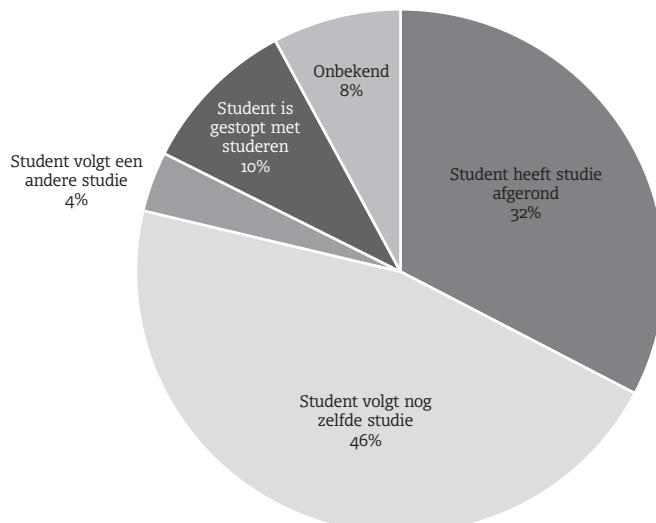
Dit alles betekent dat OCMW's relatief vaak afzien van de werkverplichting bij studenten. In de focusgroep met maatschappelijk werkers kwam vooral het afraden van studentenarbeid tijdens het schooljaar aan bod. Maatschappelijk werkers vinden het belangrijk dat studenten zich dan volledig op hun studie toeleggen (Hermans & De Groof, 2011). Het is echter onduidelijk wat hiervan aan de basis ligt. Is het zo dat de cliënten moeilijk werk vinden (zoals de beperkte beschikbaarheid van werk voor deze specifieke doelgroep), verzuimen zij werk aan te nemen dat er wel is, of worden er eerder billijkheidsredenen aangehaald, zoals een tweede zittijd of mentale overbelasting, of het hebben van een kind of nog andere argumenten. Voor buitenstaanders kan het immers wrang zijn dat studenten tijdens de vakantiemaanden verder worden uitbetaald, zonder dat hier iets tegenover staat.

## 6. Vordert het studietraject naar wens?

Als laatste stellen we ons nog de vraag of de begeleiding van studenten in de bijstand effectief is. Van zulke effectiviteit kan het afhangen of 'studeren' als een te verdedigen billijkheidsreden beschouwd wordt om (tijdelijk) af te zien van snelle toeleiding naar de arbeidsmarkt. De effectiviteit evalueren we enerzijds door te kijken naar de beperkte informatie die we hebben over de studievordering van jongeren met (equivalent) leefloon, maar tevens door stil te staan bij het verloop van de begeleiding. Brengt deze veel moeilijkheden met zich mee en zijn jongeren zelf tevreden over wat hun wordt geboden?

Het is aan de hand van ons onderzoek eerst en vooral mogelijk om een zekere indicatie van studievordering weer te geven. We weten immers welke de studiestatus was van de student in de zomer van 2011, een ruim jaar later dan maart 2010, het moment waarop de besproken dossiers geselecteerd werden. De eerste twee categorieën, 'diploma behaald' of 'nog bezig aan dezelfde studie', beschouwen we als een 'tot nog toe succesvol traject'; ook al hebben we geen informatie over het al dan niet dubbelen van scholieren of de mate waarin een modeljaar werd afgewerkt door een student hoger onderwijs en of deze studenten uiteindelijk het einde van hun studie zullen halen. Bijna alle studenten (81-90%) van wie de studiestatus bekend is ( $n = 945$ ) volgden twee juni-zittijden later nog dezelfde studie of behaalden een diploma. Een kleine helft van de studenten (41-51%) volgde in de zomer van 2011 nog dezelfde studie. Een derde (28-37%) behaalde het einddiploma, ongeveer tien% (6-14%) stopte met studeren en een heel kleine groep (3-5%) volgde een andere studie. Van ongeveer 8% (5-11%) is het onbekend welke hun studiestatus was in de zomer van 2011 (zie figuur 5 – De Wilde, 2011).

**Figuur 5 – Studiestatus van studenten met (equivalent) leefloon, maart 2010 – zomer 2011.**



Bron: Eigen enquête (n = 945).

Het positief vorderen van studenten is pas echt een succes wanneer dit niet gepaard gaat met overlast voor de OCMW's en wanneer de studenten tevreden zijn over de begeleiding die zij ontvangen. Wij hebben via ons onderzoek enig zicht verkregen op de werklast die gepaard gaat met het begeleiden van studenten. We kunnen deze werklast echter niet vergelijken met de werklast met betrekking tot andere types cliënten, omdat daarover vergelijkbaar onderzoek ontbreekt. In bijna alle dossiers (96-99%) was er een persoonlijk contact tussen de maatschappelijk werker en de student gedurende het academiejaar 2009-2010. In 13% (8-19%) van de dossiers was er contact tussen het OCMW en de ouders en in **zeven%** (5-10%) (eveneens) tussen de instelling waar de student les volgde en de maatschappelijk werker. Twee derde (59-74%) van de studenten werd om de drie maanden gezien door een maatschappelijk werker. Deze frequentie sluit aan bij de wettelijke bepalingen. Wanneer een GPMI wordt afgesloten dient er immers eenmaal per trimester een evaluatie van het traject te gebeuren (Vande Lanotte, 2002). Andere relatief veel voorkomende begeleidingsfrequenties waren 'maandelijks' (9-19%) en om het half jaar (7-14%) (De Wilde, 2011).

In tegenstelling tot wat uit het kwantitatieve onderzoek (ingevuld door maatschappelijk werkers) naar voor komt, leren we op basis van het kwalitatief onderzoek (gesprekken met studenten) dat er een verschil is in de frequentie van de contacten, naar gelang van het type studie of de woonplaats. Vooral studenten uit het secundair onderwijs geven aan frequent begeleid te worden (van zes keer per jaar tot bijna wekelijks). In tegenstelling hiermee vindt de begeleiding voor sommige andere studenten maar één keer per

jaar plaats. Hier gaat het steeds om studenten die op kot zijn in een andere stad dan het OCMW waardoor ze begeleid worden (Hermans & De Groot, 2011).

Uit een multivariate logistische regressie<sup>6</sup> bleek dat jongeren die vaker dan om de drie maanden contact onderhielden met hun maatschappelijk werker iets meer kans hadden om in een niet-succesvol traject te zitten dan gelijkaardige studenten die minder vaak gezien werden (De Wilde, 2011). We kunnen hieruit echter niet besluiten dat regelmatige contacten een oorzaak vormen van falen. Wel kan dit resultaat de hypothese bevestigen dat jongeren die een goede studievordering hebben, niet intensief worden opgevolgd. Deze beperkte opvolging lijkt ons immers het resultaat van een combinatie van tijdsgebrek en het vertrouwen van de maatschappelijk werker in het goede verdere verloop.

Inhoudelijk gaat de begeleiding over het bespreken van studieresultaten en, voor studenten secundair onderwijs, de aanwezigheden op school. Een negatieve ervaring die verschillende studenten aanhalen is dat ze weinig geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. In dezelfde lijn klagen sommige studenten aan dat ze niet op de hoogte gebracht worden wanneer er problemen zijn met het leefloon en de stopzetting hiervan. Zeker voor studenten die alleen wonen, kan dit voor problematische financiële situaties zorgen.

De relatie met de maatschappelijk werker komt voor als een heel belangrijk element in de begeleiding. Ongeveer tien van de 30 studenten geven aan het gevoel te hebben dat er geen sprake is van een menselijke relatie. Deze studenten vertellen dat ze niet over persoonlijke zaken spreken met hun maatschappelijk werker, ook niet wanneer dit een verklaring kan bieden voor eventuele slechte resultaten. Ze hebben het gevoel dat de maatschappelijk werker niet achter hen staat. De andere groep studenten ervaren wel een menselijke relatie met de maatschappelijk werker en hoe dit voor hen van groot belang is en hen ook motiveert om zich in te zetten voor hun studies. Ze worden gewaar dat de maatschappelijk werker betrokken is en wil dat ze slagen. Deze studenten geven aan dat ze met de maatschappelijk werker ook over hun persoonlijke leven praten. Een aantal knelpunten die ook al in eerder kwalitatief onderzoek bij jonge OCMW-gebruikers naar boven kwamen (Seynaeve e.a., 2004), worden hier bevestigd: de gepercipieerde verschillen tussen maatschappelijk werkers, het gevoel van willekeur, een te afstandelijke relatie, onvoldoende begrip en steun. Daartegenover staan ook een aantal positieve getuigenissen over de menselijke relatie die ze hebben met de maatschappelijk werker die hen steunt en begeleidt (Hermans & De Groot, 2011).

Een pijnpunt dat door verschillende studenten aangehaald wordt, is dat ze lessen moeten missen voor hun afspraken op het OCMW. Vooral voor de studenten die weinig aan de begeleiding hebben en die het ervaren als een louter administratieve zaak, is dit een belangrijk punt van ongenoegen. Ze missen flexibiliteit van en een menselijke relatie met hun maatschappelijk werker (Hermans & De Groot, 2011).

Aan de hand van het voorgaande kunnen we stellen dat de meeste begeleidingen vlot verlopen. Maatschappelijk werkers geven aan dat studenten met een goed studietraject vaak makkelijk te begeleiden cliënten zijn en uit de studievordering een ruim jaar na de startdatum van de bevraging blijkt dat de trajecten doorgaans succesvol verlopen. Wel zijn niet alle studenten even tevreden over de persoonlijke begeleiding die ze ontvangen van hun maatschappelijk werkers.

## 7. Beleidsaanbevelingen

In het laatste deel van dit artikel willen we een aantal van de besproken thema's hernemen en samenvatten in beleidsaanbevelingen, zowel naar de overheid, als naar de lokale OCMW's toe.

### 7.1 Versterken van het residuaire karakter van de bijstand

We kunnen ons onder andere de vraag stellen of een van de fundamentele kenmerken van het Belgische bijstandssysteem, namelijk het residuaire karakter ervan, niet onder druk komt te staan. De bijstand is traditioneel een instrument dat mensen die elders uit de boot vallen, opvangt. Als een specifieke groep die beroep doet op de bijstand sterk groeit, kan men zich afvragen of het nog wel louter een residuaire groep is die beroep doet op het systeem. In een eerste aanbeveling zullen we daarom pistes verkennen om dit residuaire karakter te versterken. Dit impliceert ingrepen in meer universele systemen, zoals het onderwijs en de studietoelagen. Het hoge aantal meerderjarige scholieren secundair onderwijs die een leefloon ontvangen, wijst namelijk op een algemeen pijnpunt van ons onderwijsysteem, met name de schoolvertraging. Uit ons onderzoek blijkt ook dat de helft van de studenten onder het OCMW-cliënteel bij geboorte een vreemde nationaliteit had (De Wilde, 2011) en dat wijst op een extra moeilijkheid om deze groep studenten zonder vertraging door het secundair onderwijs te looden. Een onderwijsysteem dat nog meer inzet op het voorkomen van vertraging en uitval, zou tot gevolg kunnen hebben dat er minder leeflonen moeten uitgekeerd worden aan meerderjarigen in het secundair onderwijs.

Wij menen bovendien dat OCMW's ook zelf kunnen bijdragen aan het voorkomen van onnodige vertraging. Uit het kwantitatieve onderzoek kwam naar voor dat ongeveer de helft van de ouders van studenten zelf (ooit) in begeleiding was bij een OCMW (De Wilde, 2011). Uit de focusgroepen bleek dat OCMW-medewerkers zelden aandacht schenken aan de studievorderingen van de minderjarige kinderen van hun cliënten, tenzij de cliënten dit zelf willen bespreken (Hermans & De Groof, 2011). Als maatschappelijk werkers dit expliciet als gespreksthema opnemen in de begeleiding en preventief de situatie opvolgen, dan zouden zij in sommige gevallen een bijdrage kunnen leveren aan

het voorkomen van de verlenging van de studieloopbaan en van schooluitval. Tevens kunnen projecten als huiswerkklassen, de samenwerking met schoolopbouwwerk en andere initiatieven die reeds binnen OCMW's of in de gemeente bestaan, verder gestimuleerd en uitgebouwd worden. Dit soort maatregelen passen binnen de versterking van de strijd tegen kinderarmoede en kunnen onder andere gefinancierd worden door meer middelen vrij te maken voor de bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontspeling van OCMW-gebruikers (de zogenaamde socio-culturele participatie).

Om het aantal studenten dat beroep dient te doen op de bijstand te verkleinen, om zo haar residuaire karakter te vrijwaren, willen we nog een tweede piste voorstellen. Idealiter zouden enkel jongeren in extreme nood beroep moeten kunnen doen op het bijstandssysteem en niet ook de jongeren die net uit de boot vallen in het bestaande studiefinancieringssysteem. De verhoging van de bestaande schooltoelagen en studiebeurzen dient overwogen te worden. Zowel uit de focusgesprekken als uit eerder onderzoek blijken de toelagen te beperkt te zijn om de werkelijke studiekosten te dekken (Cantillon e.a., 2006; Groenez e.a., 2010; Hermans & De Groot, 2011; Poesen-Vandeputte & Vandebolle, 2008; Vandenbossche e.a., 2010). Om de studiekosten te dekken zijn jongeren, die zelf of wiens gezin over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken, dus afhankelijk van toelagen die in principe bedoeld zijn voor levensonderhoud, zoals de kinderbijslag en een bijstandsuitkering. Daarom pleiten we voor een verhoging van de studietoelagen. Het is evenwel zo dat dit in principe niet de instroom van studenten in de bijstand zal verkleinen, vermits studietoelagen momenteel niet opgenomen worden in de middelenlentoets ter berekening van het recht op een leefloon. Als een afdoende verhoging van de studietoelagen wordt doorgevoerd, zou het gedeeltelijk opnemen van de studiebeurs in de middelenlentoets een voorwerp van discussie kunnen vormen. De mogelijkheid tot gedeeltelijke opname van de studiebeurs in de middelenlentoets is reeds voorzien in het artikel 22 van het Koninklijk Besluit met betrekking tot het Recht op Maatschappelijke Integratie. Zulke gedeeltelijke verrekening van de studiebeurs mag echter het recht op een menswaardig bestaan niet bedreigen.

## 7.2 Beperken nadelen van de discretionaire ruimte

In een tweede reeks aanbevelingen willen we pleiten voor het behoud van het unieke bijstandssysteem in België, dat studenten in nood de kans geeft om een beroep te doen op een (bijkomende) uitkering; dit in tegenstelling tot het Nederlandse en het Franse systeem. Dat deze kans wordt aangeboden op maat van de student en niet op verregaande manier is vastgelegd in **regels** vergroot volgens ons de kans op een succesvol studietraject. De studenten **uitten** echter de klacht dat zij willekeur ervaren, zowel tussen OCMW's als binnen één OCMW. Volgens hen is de begeleiding afhankelijk van het OCMW waar je een aanvraag doet of afhankelijk van de begeleider die je treft. Vermits de regelgeving vanuit de federale overheid en vanuit het OCMW veel ruimte

laat voor interpretatie is het mogelijk dat er begeleidingsverschillen optreden. Dit hoeft niet altijd slecht te zijn omdat deze beslissingsruimte maatwerk toelaat. Toch zijn we bezorgd over een aantal negatieve gevolgen van die beslissingsruimte, die verregaande consequenties kunnen hebben in een mensenleven, zoals – mits men over voldoende intellectuele mogelijkheden beschikt – de niet-automatische toekenning van het recht op een universitaire opleiding binnen alle OCMW's of het verschil in mogelijkheden tot herkansing voor jongeren begeleid in verschillende OCMW's. Het inperken van de discretionaire ruimte lijkt ons echter een stap te ver. Het is eigen aan de filosofie van de OCMW-wet dat de appreciatiebevoegdheid in deze materies aan het OCMW gelaten wordt.

Het is bovendien eigen aan het maatschappelijke werk dat in de relatie met de cliënt bepaald wordt wat de mogelijkheden en noden zijn. Deze discretionaire ruimte kan wel aangevuld worden met een optimalisatie van het procedureel recht van cliënten (Rosanvallon, 2011). Procedureel recht staat tegenover materieel recht, waarin wordt vastgelegd welke rechten en plichten er bestaan. Procedureel recht daarentegen verduidelijkt de procedures die een persoon dient te volgen om deze rechten te vrijwaren. In het concrete geval van studenten bevelen we aan, jongeren afdoend te informeren over hun rechten en wat zij moeten doen om die rechten te realiseren. Jongeren zouden duidelijk geïnformeerd moeten worden over bijvoorbeeld hun recht op hoorrecht door de OCMW-raad en op hun mogelijkheden om in beroep te gaan tegen een beslissing van een OCMW. Aansluitend kan men werk maken van een laagdrempelige ondersteuning van cliënten wanneer zij gehoord worden door een OCMW-raad of een rechtszaak aanspannen bij de arbeidsrechtsbank. De federale overheid kan Verenigingen waar armen het woord nemen officieel het mandaat geven om deze taak op zich te nemen. Ook de kosteloze rechtshulp kan bij de jongeren meer onder de aandacht gebracht worden. De automatische toekenning van sociale rechten is een meer structurele oplossing. Een bijkomende aanbeveling is dat de OCMW's hun eigen richtlijnen expliciteren om de transparantie van de huidige OCMW-dienstverlening te verhogen en jongeren meer rechtszekerheid te bieden.

Wij beschouwen maatschappelijk werkers binnen OCMW's als de optimale begeleiders van studenten in financiële nood. Zij hebben immers de mogelijkheid om te voorzien in een integrale begeleiding, specifiek gericht op een cliënteel dat in armoede of op de armoedegrens leeft. Uit de focusgroepen met maatschappelijk werkers en beleidsmedewerkers bleek echter dat de OCMW's het inschatten van de studiebekwaamheid en de studievordering moeilijk vinden. De begeleiding van studenten vereist immers specifieke kennis en competenties. Positieve sporen om met de specificiteit van de begeleiding van studenten om te gaan zijn specialisatie (bijvoorbeeld een specifieke dienst of aanspreekpersoon voor jongeren binnen het OCMW) en de uitbouw van samenwerkingsverbanden met derden (bijvoorbeeld schoolopbouwwerk, Centra voor Leerlingenbegeleiding en 'Centres PMS' en diensten van de instellingen van het hoger onderwijs). Verder bevelen we aan dat de overheid (in casu de POD Maatschappelijke

Integratie) een (vaak weerkerende) vorming organiseert waarin maatschappelijk werkers voorbereid worden op de materie inzake studenten. Naast een toelichting bij de wetgeving (zowel de leefloonwetgeving als de onderwijsgerelateerde wetgeving), zou de uitwisseling van ervaringen centraal kunnen staan. Aansluitend bij ons pleidooi over het procedureel recht van studenten, kan de POD Maatschappelijke Integratie eveneens een aantal voorstellen tot richtlijnen uitwerken, die op zulke vormingen ter discussie worden voorgelegd. Thema's die aan bod zouden moeten komen zijn: wanneer kan een studie als voltijds worden beschouwd (zoals bij e-learning, bij een beperkt aantal overblijvende uren voor het behalen van het diploma), het aantal kansen dat een student krijgt bij een negatief schoolresultaat en het moment van heroriëntering of het omgaan met het spanningsveld tussen de verhoging van de arbeidsmarktkansen en de vrijheid van onderwijskeuze. Binnen een aantal OCMW's bestaan reeds zulke interne richtlijnen, die als basis kunnen fungeren.

### 7.3 Studeren als een volwaardige optie voor leefloongerechtigden

Afsluitend willen wij pleiten voor een grotere doorstroom van ondergekwalificeerde jongeren in financiële nood naar de bijstand. Dit lijkt in tegenspraak met ons pleidooi voor versterking van het residuaire karakter van de bijstand. We doelen hier echter niet op studenten die door de mazen van het studiefinancieringssysteem vallen of zij die mits betere preventieve begeleiding geen scholingsachterstand zouden oplopen. Wel beogen we de jongeren die ondergekwalificeerd zijn en afhankelijk dreigen te blijven van de bijstand zonder een einddiploma secundair onderwijs of hoger onderwijs. Uit ons onderzoek blijkt duidelijk dat de huidige wetgeving en de huidige praktijk omtrent activering voor jongeren in de bijstand in de eerste plaats gericht is op een zo snel mogelijke toeleiding naar tewerkstelling. Studeren geldt slechts als een billijkheidsreden om af te zien van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en wordt door OCMW's zelden als een prioritair project naar voor geschoven als de jongere er zelf niet op aanstuurt. Gegeven het belang van een diploma secundair of tertiair onderwijs voor de latere kansen op de arbeidsmarkt van de jongere, zou het wenselijk zijn om zowel in de regelgeving als in de praktijk studeren als een evenwaardige piste te beschouwen voor maatschappelijke integratie.

## 8. Besluit

Meer dan 17.000 jongeren kregen in 2011 in België de kans om hun studie te combineren met een uitkering. Dat studenten deel uitmaken van de bijstandspopulatie is niet nieuw. Ook voor de invoering van het **recht op maatschappelijke integratie** in 2002 klopten studenten aan bij een OCMW of werden cliënten aangespoord een studie aan te vatten.

Wel valt op dat de groep studenten gestaag toeneemt sinds 2003. Aan de hand van ons empirisch onderzoek gingen we na of deze groeiende groep cliënten voldoet aan twee beginselen van de RMI-wet, met name: cliënten dienen over onvoldoende bestaansmiddelen te beschikken en de begeleiding dient gericht te zijn op arbeidsactivering.

Ons onderzoek op basis van een grootschalige enquête wijst inderdaad uit dat de meerderheid van de jongeren opgroeide in moeilijke financiële omstandigheden. Meer dan 70% van de studenten heeft ouders die ooit zelf cliënt waren of nog steeds zijn bij een OCMW of bij wie het leefloon niet wordt teruggevorderd omdat hun inkomsten te laag liggen. Bovendien volgt een kleine meerderheid van de studenten een opleiding secundair onderwijs. Deze vaststellingen staan in fel contrast met het beeld dat meermaals in de publieke opinie werd opgehangen van studenten uit begoede milieus die een beroep doen op het OCMW. De OCMW's spelen een niet te onderschatten rol in het mogelijk maken van studies hoger onderwijs voor jongeren en in het vermijden van ongekwalificeerde uitstroom uit het secundair onderwijs.

De activeringslogica wordt doorgetrokken naar studenten. Van hen wordt verwacht dat ze een studie kiezen die hun arbeidskansen verhoogt (enkel secundair onderwijs of een eerste studie hoger onderwijs in een erkende instelling) en dat ze hun **best te doen** om te slagen. Dit laatste blijkt ook daadwerkelijk zo te zijn. 80% van de jongeren die in maart 2010 een uitkering als student ontving, volgt een ruim jaar later nog altijd dezelfde studie of heeft een diploma behaald. Ook blijkt dat de begeleiding van gemotiveerde studenten relatief vlot verloopt. De meerderheid van de jongeren wordt slechts sporadisch (met name om de drie maanden) opgevolgd. Voorts wordt aan studenten met een leefloon gevraagd om, op de momenten dat het verenigbaar is met hun studie (voornamelijk de vakantiemaanden), studentenarbeid te verrichten. Aan deze voorwaarde wordt maar door een kleine helft van de jongeren voldaan.

Uit dit alles besluiten we dat de jongeren die als student instromen in de bijstand grotendeels tegemoetkomen aan de voorwaarden die de wethouder aan hen stelt. Deze voorwaarden maken dat zij als doelgroep niet al te sterk afwijken van andere jongeren **met leefloon**, die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en- waar mogelijk - begeleid worden naar werk. Hieronder nemen we echter een aantal aanbevelingen op die de dienstverlening kunnen optimaliseren.

Afsluitend vatten we de voornaamste aanbevelingen samen. Ten eerste beklemtonen we de meerwaarde van het Belgische bijstandssysteem waarin jongeren met financiële moeilijkheden een optimale kans geboden wordt om een diploma te behalen dat hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot en dat hun maatschappelijke integratie faciliteert. Toch menen wij dat de groep die momenteel een beroep dient te doen op een bijstandsuitkering in België te groot is, waardoor het residuaire karakter van de bijstand onder druk komt te staan. In de lijn van eerdere studies in België pleiten wij voor een aanpassing van het huidige studiefinancieringssysteem in zowel de Vlaamse als de Franse **gemeenschap** aan de werkelijke studiekosten en ten dele aan de kosten

voor levensonderhoud van scholieren en studenten. Daarnaast wijst de grote instroom van meerderjarige scholieren secundair onderwijs in het RMI op een lacune in het huidige onderwijsysteem, met name: te veel schoolvertraging, voornamelijk onder al-lochtone jongeren. OCMW's kunnen zelf een preventieve rol spelen in het voorkomen van schoolvertraging wanneer zij als onderdeel van de strijd tegen kansarmoede, het onderwijsraject van de minderjarige kinderen van hun cliënten van nabij opvolgen en innovatieve onderwijsondersteuningsprojecten uitbouwen.

Verder pleiten wij ervoor om de grote discretionaire ruimte die OCMW's krijgen in het begeleiden van studenten, aan te vullen met een optimalisatie van het procedureel recht van studenten. Studenten moeten duidelijk geïnformeerd worden over hun rechten en de mogelijkheden om daarvoor op te komen (bijvoorbeeld de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een OCMW-beslissing bij de arbeidsrechtbank). De onzekerheid van maatschappelijk werkers bij het beoordelen van onderwijsaangelegenheden kan volgens ons worden ondervangen door samen te werken met externe diensten, door interne specialisatie, door meer vorming omrent studenten te organiseren en door het expliciteren van de interne richtlijnen van OCMW's inzake de opvolging van studietrajecten en hun voortgang.

Ook is het wenselijk dat studeren als een volwaardig activeringstraject wordt beschouwd, gezien het belang van studies voor de latere arbeidsmarktkansen.

## NOTEN

1. Dit artikel kwam tot stand met advies van professor Bea Cantillon en doctoraatsstudent Sarah Carpentier, beiden werkzaam aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – Universiteit Antwerpen
2. PRIMA is een populatielijstendatabank waarin alle aanvragen tot terugbetaling van (equivalente) leeflonen en gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen die door de OCMW's gericht worden aan de federale overheid (in casu de POD Maatschappelijke Integratie) worden verzameld. De kruistabellen werden ons specifiek voor dit onderzoek ter beschikking gesteld.
3. Cijfers gebaseerd op data uit PRIMA (zie eindnoot 2).
4. Van de meeste resultaten geven we een betrouwbaarheidsinterval weer met 90%-betrouwbaarheid. Omdat we met een steekproef werkten, kunnen we niet met zekerheid zeggen dat het bekomen resultaat overeenkomt met de realiteit. Wel zijn we zeker dat 90% van de steekproeven die we op gelijkaardige wijze zouden trekken een resultaat zou opleveren binnen het vermelde interval.
5. Enerzijds zou het kunnen dat een van beide ouders het moeilijk heeft, maar dat een andere ouder er beter voorstaat, wat mogelijk ook de levensstandaard van de student verhoogt. Anderzijds is over 10% van de ouders niet voldoende informatie bekend, het zou kunnen dat het hier eveneens om arme ouders gaat (zie figuur 3).
6. Voor methodologische informatie met betrekking tot de multivariate logistische regressie zie De Wilde (2011).



## HOOFDSTUK 2

# Ook getest op mensen Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming

*Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Reynaert,*

*Peter Thijs en Laurent Nisen*

### 1. Inleiding

Referentiebudgetten – voluit referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie – zijn korven van goederen en diensten met bijhorend prijskaartje. Ze worden minimaal noodzakelijk geacht om menswaardig te leven, dat wil zeggen volwaardig aan de samenleving te participeren. Ze zijn daarom goed geschikt wanneer OCMW-medewerkers leefsituaties willen beoordelen, bijvoorbeeld bij het toeekennen van aanvullende steun of voor het bepalen van leefgelden in het kader van de schuldhulpverlening.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe deze referentiebudgetten erg bruikbaar kunnen zijn in de praktijk van de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's. We tonen de resultaten van een exploratief onderzoek, waarbij de referentiebudgetten als educatieve tool werden geïmplementeerd in enkele Belgische OCMW's. Daarnaast zijn de referentiebudgetten ook vanuit wetenschappelijk oogpunt interessant, bijvoorbeeld als benchmark om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming te bestuderen. Hieruit leren we dat het huidige niveau van de minimuminkomens voor heel wat burgers niet langer volstaat om menswaardig aan de samenleving te participeren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat velen onder hen komen aankloppen bij het plaatselijke OCMW voor aanvullende steun.

Evenwel blijken er tussen de OCMW's grote verschillen te bestaan in de wijze waarop de precaire inkomenssituatie van burgers wordt beoordeeld en in de verdere acties die door de OCMW's worden ondernomen. Dit doet ons besluiten dat de realisatie van het recht op een menswaardig leven waartoe de Belgische grondwetgever zich heeft geëngageerd, sterk afhankelijk is van de plaats waar mensen wonen. Dit is niet alleen

onrechtvaardig. Het kan bovendien ook leiden tot zorgmigratie waardoor aan sommige OCMW's onevenredig veel inspanningen worden gevraagd. We pleiten dan ook voor doortastende ingrepen op de verschillende beleidsniveaus en zijn van oordeel dat de referentiebudgetten en het theoretisch kader waarbinnen ze werden ontwikkeld hierbij inspirerend en sensibiliserend kunnen werken.

## 2. Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie: maatschappelijk en wetenschappelijk relevant

### 2.1 Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie

Welk inkomen hebben burgers minimaal nodig om volwaardig deel uit te maken van onze samenleving? Dit is een relevante vraag, waarop geen eenduidig antwoord kan worden gegeven. We lichten dit toe aan de hand van volgend voorbeeld. Emma en **Martha**, twee oudere alleenstaande dames met een pensioenuitkering van 1200 euro per maand, realiseren een totaal verschillend **welvaartsniveau in het geval dat Emma een goede gezondheid heeft, een eigen woning bezit en in het centrum van een stad woont**, terwijl Martha een woning huurt op de private huisvestingsmarkt in een afgelegen gehucht en een ernstige ziekte heeft waardoor haar zelfredzaamheid beperkt is.

De vraag naar de vereiste financiële middelen moet dus altijd worden beantwoord door te verwijzen naar de noodzakelijke financiële uitgaven, die sterk kunnen variëren naargelang van de individuele leef situatie. De recent voor ons land ontwikkelde referentie-budgetten voor maatschappelijke participatie leggen deze verbinding tussen inkomsten en uitgaven. Ze vertrekken vanuit een algemeen normatief kader over maatschappelijke participatie en van daaruit maken ze de vertaalslag van universele naar intermediaire behoeften en vervolgens naar concrete korven van noodzakelijke goederen en diensten, inclusief levensduur en prijzen (Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009; Van Thiel len e.a., 2010). Zo verkrijgt men, rekening houdend met de gezins-en leef situatie van mensen, een overzicht van alle uitgaven die zij minimaal moeten doen om menswaardig te leven, gaande van kosten voor huisvesting en energie, voeding en gezondheid naar die voor ontspanning.

Daarnaast laten ze ook toe om algemene uitspraken te doen over wat gezonde en zelfredzame burgers zich, in een bepaalde samenleving, minimaal moeten kunnen veroorloven om er volwaardig aan te kunnen deelnemen. Het hieraan verbonden prijskaartje weerspiegelt een financiële ondergrens, waaronder het voor de meeste burgers niet langer mogelijk is om menswaardig te leven en waaronder het risico op armoede en sociale uitsluiting voor iedere burger bijzonder groot wordt (Storms, 2012).

## 2.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van de referentiebudgetten

Deze referentiebudgetten kunnen goed worden gebruikt door organisaties die regelmatig leefsituaties van gezinnen moeten beoordelen in functie van de menselijke waardigheid. We denken hierbij in de eerste plaats aan OCMW's die deze budgetten goed kunnen gebruiken als referentiekader binnen hun maatschappelijke dienstverlening, met name voor het toe kennen van aanvullende steun. Ten tweede zijn ook arbeidsrechtbanken vragende partij voor een algemene, nationale richtlijn om OCMW-beslissingen die worden aangevochten, objectiever te kunnen toetsen. Bij gebrek aan een algemeen aanvaarde, normatieve invulling van het begrip 'menschelijke waardigheid', omzeilen ze nu vaak deze moeilijke taak (Cuypers e.a., 2004). Een derde terrein waarop referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zinvol kunnen worden gebruikt, is de collectieve schuldenregeling en de schuldbemiddeling, waar bij de aanzuiveringsregeling ook vertrokken wordt van een menswaardig bestaan van de schuldenaar en zijn/haar familie. Ten vierde kunnen de referentiebudgetten hun nut bewijzen voor consumenten die het moeilijk hebben om hun (beperkt) inkomen efficiënt te beheren. Referentiebudgetten kunnen consumenten helpen een beter zicht te krijgen op het eigen uitgangspatroon en, indien gewenst, mee richting geven aan mogelijke aanpassingen. Tot slot hebben referentiebudgetten ook een belangrijke meerwaarde voor beleidsvoerders, die immers de taak hebben om de samenleving zo te organiseren dat alle burgers over voldoende mogelijkheden beschikken om een eigen identiteit te ontwikkelen en een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Referentiebudgetten kunnen hen hierbij inspireren. Zij zijn niet alleen een geschikt instrument om de doeltreffendheid van het beleid op het vlak van minimuminkomensbescherming te beoordelen, maar geven politici ook concrete handvatten voor het voeren van een inclusief, participatief en integraal beleid waarin basisinstituties toegankelijk zijn voor iedereen en in het bijzonder voor de kwetsbaarste burgers.

Naast hun maatschappelijke relevantie leveren deze referentiebudgetten ook een belangrijke bijdrage aan het wetenschappelijk onderzoek naar armoede, armoedemaatstaven en armoedebeleid. Het gebrek aan voldoende financiële middelen om menswaardig te participeren aan de samenleving, kan immers worden gezien als een concrete operationalisering van het begrip armoede. In Europa wordt de vraag naar hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om een menswaardig bestaan te leiden, beantwoord door te verwijzen naar de armoederisicodempel. De Europese armoederisicodempel beschouwt iedereen met een gezinsinkomen dat lager ligt dan 60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen in een land als arm.<sup>1</sup> Omdat de hoogte ervan eerder arbitrair wordt vastgelegd zonder referentie naar een waardige levensstandaard en omdat ze automatisch mee evolueert met het mediaan inkomen in de samenleving, rijst de vraag in hoeverre ze het wezenlijk relatieve karakter van de armoede niet te sterk verruimt, zodat in feite eerder een specifiek aspect van inkomensongelijkheid, dan wel armoede wordt gemeten (Storms & Bogaerts, 2012).

### 3. Referentiebudgetten getest in de praktijk van Belgische OCMW's

Met het oog op een zo breed mogelijke maatschappelijke disseminatie van de referentiebudgetten, ontwikkelden onderzoekers, verbonden aan CEBUD (Centrum voor budgetadvies- en onderzoek, Thomas More Kempen), in nauwe samenspraak met een gebruikersgroep een webapplicatie, REMI genaamd. REMI staat voor 'Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen' en is een flexibel instrument dat toelaat om individuele situaties te toetsen aan de menselijke waardigheid. Het afgelopen jaar werd dit instrument getest in een aantal Belgische OCMW's. Hieronder bespreken we kort wat deze online tool precies inhoudt en welke meerwaarde die kan bieden aan OCMW's wanneer ze wordt ingezet in het kader van hun maatschappelijke dienstverlening. Daarna lichten we de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar de effectiviteit van dit instrument toe. We gingen in eerste instantie na welke administratieve en financiële draaglast het gebruik van REMI meebrengt wanneer het wordt ingezet voor de berekening van de aanvullende steun. Vervolgens onderzochten we in welke mate de applicatie inzetbaar is als educatief instrument in de individuele begeleiding van cliënten en niet alleen voor hen, maar ook of ze voor de maatschappelijk werkers en de raadsleden een houvast kan zijn bij de uitvoering van hun opdracht.

#### 3.1 De waarde van REMI voor de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's

REMI levert, op maat van iedere cliënt, een budgetoverzicht van vaste kosten, leefkosten en reserveringsuitgaven (spaargelden om duurzame consumptiegoederen te kunnen vervangen) dat toelaat een leven te leiden in menselijke waardigheid. De belangrijkste meerwaarde van REMI is dat het instrument toelaat om op maat te werken, maar hierbij vertrekt van eenvormige criteria om mensen gelijk(w)aardig te behandelen over organisaties heen. REMI zal voor eenzelfde gezinssituatie eenzelfde budget berekenen ongeacht welk OCMW de oefening maakt, maar zal voor twee verschillende leefsituaties twee verschillende budgetten opleveren, ook als deze oefening binnen eenzelfde OCMW gebeurt.

Voor hulpverleners biedt REMI een goed referentiekader om leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid en maakt het tevens zichtbaar welke bijkomende voorwaarden betreffende het versterken van individuele competenties en het toegankelijk maken van collectieve goederen en diensten moeten worden gerealiseerd.

Ook voor de OCMW-raadsleden kan REMI een belangrijke meerwaarde bieden. Het helpt hen om vanuit een gemeenschappelijke bril te kijken naar de noodzakelijke voorwaarden om een menswaardig leven te kunnen leiden en het kan hen sensibiliseren tot het voeren van een sociaal inclusief beleid, dat oog heeft voor het verzekeren van een menswaardig leven voor een zo groot mogelijk aantal mensen.

De mogelijkheid die het instrument geeft om elektronische dossiers op te slaan en op te volgen, biedt voor beleidsvoerders de bijkomende opportuniteit om op geregelde tijdstippen een overzicht te krijgen van de totale OCMW-uitgaven voor aanvullende financiële steun. Wanneer deze vervolgens worden vergeleken met de leefsituaties van cliënten die grote financiële tekorten realiseren, kan het instrument bijvoorbeeld aantonen dat de afwezigheid van voldoende, betaalbare en energiezuinige woningen op het grondgebied van de gemeente, onmiddellijk belangrijke implicaties heeft voor de financiële inspanningen die het OCMW moet leveren op het vlak van aanvullende financiële steunverlening. Zo kan het instrument ook zijn nut bewijzen in het kader van een lokaal preventiebeleid.

### 3.2 REMI getest in 12 Belgische OCMW's

In opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie werd de webapplicatie REMI het afgelopen jaar uitgetest bij vijf Vlaamse, zes Waalse en een Brussels OCMW (Cornelis e.a., 2012). Het betrof hier één groot, vijf middelgrote, vier kleine en twee zeer kleine OCMW 's, verspreid over alle Belgische provincies. Gezien de beperkte onderzoeksdoelgroep kunnen de resultaten van dit onderzoek niet worden veralgemeend naar alle Belgische OCMW's. Toch reikt deze exploratieve studie een aantal markante inzichten aan waarmee beleidsvoerders en hulpverleners onmiddellijk aan de slag kunnen en die belangwekkend genoeg zijn om later op grotere schaal te worden onderzocht.

#### 3.2.1 Budgettaire aanpassingen vereist

In eerste instantie werd een simulatiestudie uitgevoerd waarbij de huidige bedragen van aanvullende steun werden vergeleken met de bedragen die REMI berekent voor dezelfde cliëntsituaties. Op basis van een twintigtal voor het betrokken OCMW 'karakteristieke' financiële dossiers werd een analyse gemaakt van de gemiddelde meerkost die, *ceteris paribus*,<sup>2</sup> het hanteren van de referentiebudgetten als maatstaf voor het berekenen van aanvullende financiële steun zal opleveren. Hieruit leren we dat de huidige toegekende steun in bijna alle cliëntsituaties lager ligt dan de door de referentiebudgetten berekende minima. Globaal genomen blijkt dat het hanteren van de referentiebudgetten belangrijke financiële implicaties heeft voor de twaalf bestudeerde OCMW's. De gemiddelde maandelijkse meerkost voor de 242 dossiers die in de analyse werden betrokken, bedraagt 264 euro per dossier. Meer in het bijzonder vallen vooral voor gezinnen met kinderen de grote verschillen op tussen het netto beschikbaar inkomen na verrekening van de door het OCMW betaalde aanvullende steun en het noodzakelijk inkomen volgens REMI. De meerkost om gezinnen met kinderen een menswaardig inkomen te garanderen, bedraagt voor de bestudeerde OCMW's gemiddeld 366 euro per maand. Om deze extra financiële steun ook effectief te kunnen uitkeren, zullen wellicht aanzienlijke budgettaire aanpassingen nodig zijn.

Toch mogen deze resultaten niet worden veralgemeend omdat we niet weten in welke mate zij representatief zijn voor alle financiële dossiers binnen het OCMW. Het zijn de OCMW's zelf die bepalen wat voor hen een 'karakteristiek' steundossier is. De OCMW's beschikken in veel gevallen niet over een volledige lijst van financiële steundossiers binnen het eigen OCMW met de hieraan verbonden kenmerken zoals gezinssamenstelling, uitkeringsstatuut of schuldenlast. Het was voor de onderzoekers dan ook niet mogelijk om een beeld te krijgen van de mate waarin deze 242 dossiers een goede afspiegeling vormen van alle financiële dossiers binnen de betrokken OCMW's. Het valt op dat slechts een kleine helft van de steundossiers die werden aangeleverd, bestaat uit leefloondossiers. Ook heel wat gezinnen met een socialezekerheidsuitkering en met een inkomen gegenereerd uit arbeid blijken een beroep te doen op de financiële dienstverlening van het OCMW. Hieronder bevinden zich nogal wat cliënten met schulden.

### 3.2.2 Grote verschillen tussen en binnen OCMW's

Een tweede opmerkelijke vaststelling was de grote variatie in de financiële impact van REMI binnen eenzelfde inkomens- en gezinssituatie, bijvoorbeeld voor een alleenstaande werkloze vrouw met een kind van acht jaar. Dit is niet alleen toe te schrijven aan de eerder aangetoonde grote variaties op het vlak van financiële steunverlening tussen OCMW's (Beuys e.a., 2008; Steensens e.a., 2007; Malcorps, A; Schuermans, 2012; Van Mechelen & Bogaerts, 2008), maar ook aan de grote verschillen die er bestaan binnen OCMW's. De grote verschillen in aanvullende financiële steun tussen en binnen OCMW's stelden we in dit onderzoek vast aan de hand van een bevraging van raadsleden en maatschappelijk werkers over welke financiële steun in hun OCMW zal worden toegekend in twee welomschreven cliëntsituaties, namelijk een alleenstaande vrouw en een gezin met kinderen, beiden leefloongerechtigd. Wanneer we bekijken welke steun er gemiddeld in de verschillende OCMW's zou worden toegekend volgens de maatschappelijk werkers, zien we dat dit voor de alleenstaande cliënte varieert van 0 euro in enkele OCMW's tot 201 euro maandelijkse steun in het meest royale OCMW. Voor het gezin met kinderen loopt het verschil nog verder op. Hier varieert de volgens de maatschappelijk werkers toegekende financiële steun tussen 0 en 367 euro. Hoewel het voor raadsleden veel moeilijker bleek om concrete steunbedragen op individuele situaties te kleven, zagen we dat de enkelen die zich hier toch aan waagden, de gegeven steun voor beide situaties gemiddeld hoger inschatte dan de maatschappelijk werkers. Maar ook hier verschilden de gemiddelde bedragen zeer sterk tussen de OCMW's, respectievelijk tussen 0 en 430 en tussen 100 en 545 euro.<sup>3</sup>

Achter deze gemiddelde bedragen gaan echter grote individuele verschillen schuil in de inschatting die maatschappelijk werkers maken over de toegekende steun binnen hun OCMW. Het verschil loopt op tot 255 euro voor de alleenstaande vrouw (met een minimum van 45 euro steun en een maximum van 300 euro steun binnen eenzelfde OCMW) en tot 400 euro voor het gezin met kinderen (met een minimum van 100 euro steun

en een maximum van 500 euro steun binnen eenzelfde OCMW). Hierbij moet worden opgemerkt dat heel wat maatschappelijk werkers tekstmatige nuances maakten bij hun antwoord op deze vragen naar de hoogte van toegekende aanvullende steun. Hun opmerkingen hadden bijvoorbeeld betrekking op de toekenning van materiële, niet-financiële steun of op toelagen die specifiek bedoeld zijn om bepaalde uitgaven te dekken, zoals een huurtoelage, een energietoelage, de terugbetaling van het lidmaatschap van een sportclub of een aankoopkaart bij de sociale kruidenier. Zij benadrukten zeer sterk dat de toegekende steun van meer factoren afhankelijk is dan van louter financiële kenmerken en altijd van situatie tot situatie wordt bekeken.

### 3.2.3 Unieke dossiers vragen behandeling op maat

Een derde belangrijke reden waarom de financiële impact van REMI zeer sterk kan variëren voor gelijkaardige inkomens- en gezinssituaties ligt dan ook in de grote verschillen in individuele kenmerken van de gezinnen die een beroep doen op de financiële dienstverlening. Factoren als noodzakelijke medische kosten, hoogte van de betaalde huishuur, schuldenlast, de noodzaak van een auto of psychosociale problemen hebben vaak een sterke invloed op de hoogte van het noodzakelijk inkomen. Met andere woorden, de uniciteit van iedere cliëntsituatie maakt het moeilijk om dossiers met elkaar te vergelijken of om conclusies uit een simulatieoefening op basis van twintig dossiers te extrapoleren naar alle dossiers van dat OCMW.

Ten slotte stelden we vast dat de OCMW's slechts in beperkte mate een systematische screening doen toepassen op alle langlopende dossiers binnen het OCMW met het oog op het toekennen van aanvullende financiële steun.

### 3.2.4 Referentiebudgetten optimaliseren huidige dienstverlening

Uit de analyse van het gebruik van de webapplicatie REMI, blijkt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de correcte registratie van inkomsten en uitgaven. Een nauwkeurige en volledige invoer hiervan is een basisvereiste om gegronde uitspraken te kunnen doen over de leefsituaties van cliënten. Uit de analyse van de dossiers die in de webapplicatie werden ingevoerd, bleek immers dat maatschappelijk werkers vaak geen goed overzicht hebben van alle inkomsten en uitgaven van cliënten. Kinderbijslag, ontvangen of betaalde alimentatie, belastingteruggaven of studietoelagen worden niet systematisch ingevoerd als 'inkomsten'. Langs uitgavenzijde blijkt dat de maatschappelijk werker meestal een systematisch overzicht tracht te krijgen van voor de hand liggende uitgavenposten zoals huishuur, energiekosten, schulden en uitstaande kredieten. Belangrijke kosten als vakbondsbijdragen, premies voor hospitalisatie- en familiale verzekering en zelfs noodzakelijke (want verplichte) kosten voor brand- en zorgverzekering worden vaak niet meegenomen in het sociaal onderzoek met het oog op de toekenning van aanvullende financiële steun. Dit maakt dat REMI niet alleen een

handig instrument is voor de berekening van de vereiste aanvullende (financiële) steun, maar ook goed geschikt is voor het eenvormig aanmaken en up-to-date houden van een volledig basisdossier. Bovendien stelden we vast dat het gebruiken van de webapplicatie REMI niet leidt tot een extra administratieve belasting, maar zelfs een lichte tijdwinst (4 minuten) oplevert in vergelijking met de huidige procedure.

### 3.2.5 REMI als educatief instrument: versterkt en doet nadenken

Tot slot onderzochten we of het gebruik van REMI en de referentiebudgetten een houvast kan bieden voor cliënten, maatschappelijk werkers en raadsleden bij respectievelijk het beheren van hun budget, het beoordelen van de leefsituaties en het voeren van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid. Hiertoe namen we op twee tijdstippen vragenlijsten af bij de drie doelgroepen, één voorafgaand aan de kennismaking met de referentiebudgetten en REMI en één enkele maanden later, na afloop van het onderzoek.

Vijftig cliënten maakten kennis met de referentiebudgetten via vier individuele begeleidingssessies, waarbij maatschappelijk werkers een door de onderzoekers uitgewerkt draaiboek volgden. De belangrijkste doelstelling van de begeleidingssessies was, dat deze referentiebudgetten hen een beter zicht zouden geven op hun eigen uitgavenpatroon. Van hieruit werden cliënten vervolgens aangespoord om zelf een aantal lange-termijndoelen te formuleren met betrekking tot het beheren van het eigen budget en om deze via een aantal aangereikte zelfcontroletechnieken ook daadwerkelijk te realiseren. Uit de analyse blijkt dat cliënten deze individuele begeleiding als zeer positief evaluateerden, en dat de interventie een versterkend effect had op hun vertrouwen in de eigen vaardigheden om met geld om te gaan. Deze *self-efficacy* vormt een belangrijke stap én voorwaarde om op langere termijn zelfstandig het eigen budget te kunnen beheren. Het is dan ook bemoedigend om te zien dat een in tijd vrij beperkte interventie hierop al positief invloed kan uitoefenen. Een andere belangrijke vaststelling is dat het gerapporteerde spaargedrag significant wijzigde tussen beide meetmomenten. Waar in de voormeting ongeveer 40% van de cliënten zegt te sparen, is dit in de nameting opgelopen tot ruim 66%.

Deze bevindingen moeten echter worden genuanceerd. In de praktijk bleek dat de nadruk in de begeleidingssessies meer is komen te liggen op het aanleren van zelfcontroletechnieken en dat de referentiebudgetten niet overal even sterk werden ingezet als educatief instrument. Dat maakt dat de impact van de interventie niet volledig of niet uitsluitend kan worden toegeschreven aan REMI en de referentiebudgetten, maar aan het begeleidingsproces als geheel met inbegrip van de aangeleerde zelfcontroletechnieken. We begrijpen de door maatschappelijk werkers aangehaalde schroom om cliënten gedetailleerde budgetoverzichten voor te leggen wanneer sommige cliënten over onvoldoende middelen beschikken om deze te kunnen volgen, maar we menen wel dat hierdoor de impact van de interventie kleiner is dan deze had kunnen zijn wanneer de budgetoverzichten van cliënten in elk OCMW naast de referentiebudgetten waren gelegd.

In vergelijking met de cliënten laten de maatschappelijk werkers zich eerder matig positief uit over de individuele begeleiding, hoewel de helft van de maatschappelijk werkers toch stelt dat de cliënten door de interventie een beter zicht hebben gekregen op hun inkomsten en uitgaven en dat de doelstellingen die werden geformuleerd ook effectief werden gehaald. Eveneens bemoedigend is dat de maatschappelijk werkers de impact van hun eigen werk en van hun dagelijkse gebruikelijke begeleiding van cliënten (los van de specifieke begeleidingssessies die deel uitmaakten van de interventie) na afloop van de interventie effectiever inschattingen dan ervoor; dit zowel op het vlak van het voor-komen van toekomstige problemen van cliënten als met betrekking tot het realiseren van gedragsveranderingen. Het grote beletsel om in de toekomst de referentiebudgetten te gebruiken in de individuele begeleiding blijkt de (bijkomende) werklast te zijn. Daarom lijkt het ons ook efficiënter om dergelijke begeleidingssessies in de toekomst collectief aan te bieden, wat voor cliënten belangrijke bijkomende mogelijkheden biedt om ervaringen uit te wisselen en elkaar te ondersteunen. In het sociaal-cultureel werk krijgt het groepswerk al sinds enige tijd een centrale plaats vanuit de overtuiging dat groepen niet alleen een sleutelrol kunnen spelen in het versterken van individuele competenties, maar daarnaast ook bijdragen aan de ontwikkeling van de samenleving. Door groepsgerichte hulpverlening wordt vaak de noodzakelijke dwarsverbinding gemaakt met maatschappelijk empowerment op meso- en macroniveau, zeg maar het verbeteren van de positie en levenscondities van mensen (Van Regenmortel, 2006; Vanrompay, 2005; Versluys, 2005).

De raadsleden of de leden van het bijzonder comité kregen in het onderzoek een lezing aangeboden over de referentiebudgetten en de mogelijke toepassingen ervan in de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW. De grote meerderheid onder hen (86%) raadde de onderzoekers aan om in de toekomst ook andere OCMW-rad(en) via deze lezing te laten kennismaken met de referentiebudgetten. Een aantal raadsleden (30%) gaf te kennen dat ze, dankzij de introductie en deelname aan het REMI-onderzoek, een beter inzicht verkregen in de financiële voorwaarden om menswaardig te kunnen leven en bijna de helft van hen (46%) gaf aan in de toekomst met een andere bril naar de steundossiers te zullen kijken.

### 3.2.6 Verder onderzoek gewenst

Bovenstaande onderzoeksresultaten zijn veelbelovend en tonen de belangrijke meerwaarde die de referentiebudgetten en de webapplicatie REMI kunnen hebben in het kader van sensibilisering, vorming en educatie van cliënten, maatschappelijk werkers en raadsleden. De manier waarop het onderzoek werd opgezet laat echter niet toe om vast te stellen in welke mate het instrument leidt tot meer eenvormigheid in de steuntoekenning door OCMW's. We concludeerden dat de kennismaking van raadsleden en maatschappelijk werkers met REMI er niet toe geleid heeft dat ze meer 'correcte' inschattingen maken over welke aanvullende financiële steun passend is om mens-

waardig te kunnen leven. Echter, gezien het een eerste introductie betreft en noch de raadsleden, noch de maatschappelijk werkers de referentiebudgetten daadwerkelijk gebruikten in het kader van hun financiële dienstverlening, kunnen we veronderstellen dat beide groepen nog steeds weinig vertrouwd zijn met de hoogte van de door REMI voorgestelde referentiebudgetten. Het loont de moeite om verder te onderzoeken wat de impact is van REMI voor het beoordelen van leefsituaties wanneer deze groepen daadwerkelijk de mogelijkheid hebben gekregen om met het instrument te werken in het kader van de financiële steunverlening en niet louter in het kader van educatieve doeleinden. Hieraan gekoppeld zou het evenzeer interessant zijn om een onderzoek op te zetten naar de effectiviteit van de bijkomende voorwaarden die vele OCMW-raadsleden verbinden aan het toekennen van aanvullende financiële steun.

#### 4. De doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in België

Deze exploratieve studie naar de implementatie van de referentiebudgetten in de praktijk van de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's levert een aantal interessante inzichten op, waarbij het meest schrijnend de grote kloof is die bestaat tussen de inkomen van burgers die een beroep doen op financiële steunverlening door het OCMW en de hoogte van een menswaardig inkomen dat op maat van hun leefsituatie is berekend. Daarnaast blijken burgers met diverse inkomensbronnen een beroep te doen op de financiële dienstverlening door OCMW's. Het loont dan ook de moeite om niet alleen de hoogte van de via aanvullende financiële steun gecorrigeerde inkomen van OCMW-clients te spiegelen aan de referentiebudgetten, maar ook om na te gaan in welke mate de minimuminkomen uit de niet-residuaire socialezekerheidsregelingen in ons land voldoende hoog zijn om een menswaardig leven te kunnen leiden.

Hieronder lichten we vooreerst de plaats toe die het recht op maatschappelijke dienstverlening inneemt in de Belgische inkomensbescherming. Daarna gaan we na in welke mate de minimuminkomen voldoende hoog zijn om alle burgers die beschermd worden door de sociale zekerheid, een menswaardig leven te garanderen.

##### 4.1 De plaats van de aanvullende financiële steun in de Belgische inkomensbescherming

De inkomensbescherming in ons land kan worden voorgesteld als een appartementsgebouw met twee verdiepingen. Bovenaan, op het dakterras, bevindt zich de zogenaamde derde pijler. Deze omvat individuele verzekeringen zoals pensioensparen, langetermijnsparen of levensverzekeringen die door de Belgische overheid worden aangemoedigd via het systeem van fiscale aftrekken.

Op de tweede verdieping treffen we de bovenwettelijke of aanvullende verzekeringen aan. Die worden gefinancierd door een gesolidariseerde premie en zijn vaak verplicht of in ieder geval toegankelijk voor alle leden van een bepaalde groep (bedrijfstak, onderneming). We denken hierbij aan de aanvullende diensten en activiteiten van de ziekenfondsen, de arbeidsgebonden ziektekostenverzekering, de pensioenfondsen of groepsverzekeringen.

Een verdieping lager komen we terecht in de eerste pijler waar zich de wettelijke sociale verzekeringen bevinden. Deze zijn verplicht voor wie tot het toepassingsgebied van de wettelijke sociale zekerheid behoort. Ze worden door de overheid of een overheidsinstelling georganiseerd en ook (gedeeltelijk) gefinancierd. De socialezekerheidsuitkeringen zijn bedoeld om bepaalde moeilijk te dragen kosten te vergoeden, zoals de kosten verbonden aan het opvoeden van kinderen en de uitgaven voor medische zorgen. Naast de inkomensaanvullende tegemoetkomingen zijn er ook inkomensvervangende tegemoetkomingen. Deze laatste zijn loongekoppeld en beogen de verworven levensstandaard van personen enigszins te garanderen, wanneer deze wordt bedreigd door werkloosheid, ziekte of pensioen. Dit gebeurt automatisch en binnen bepaalde maximum- en minimumgrenzen.

De minimumsocialezekerheidsuitkeringen zou men kunnen situeren op de benedenverdieping: ze worden toegekend aan al wie voldoende heeft gewerkt en socialezekerheidsbijdragen heeft betaald. De hoogte van deze minimumuitkeringen ligt alleszins lager dan de minimumlonen en veelal hoger dan de leeflonen.

De leeflonen treft men, samen met de inkomensgarantie voor ouderen, de gewaarborgde kinderbijslagen en de tegemoetkomingen voor mindervaliden, aan in de kelder dieping van de sociale bescherming. Deze sociale bijstand is bedoeld om bescherming te bieden aan personen die werkbereid zijn, maar niet (meer) kunnen werken en in het verleden nooit hebben gewerkt of onvoldoende bijdragen hebben betaald. Ook voor hen moet worden gestreefd naar een maximale integratie en participatie aan het maatschappelijk leven (POD Maatschappelijke Integratie, 2011).

Residuaire uitkeringen als het leefloon worden niet automatisch toegekend, maar pas na een bestaansmiddelenonderzoek door het plaatselijke OCMW. Daarnaast, en vaak ook ter aanvulling van deze uitkeringen, kan het OCMW aanvullende financiële steun (AFS) verlenen aan personen of gezinnen die zich in een bijzondere situatie bevinden. Artikel 1 van de OCMW-wet luidt immers: "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." Naast financiële steun, wordt onder maatschappelijke dienstverlening ook materiële hulp (huisvesting, voedselpakketten, cultuurcheques), juridische hulp (rechtsbijstand, schuldbemiddeling) en psychosociale of medische hulp (opname in instellingen, opvang in dienstencentra, thuiszorg, crisisopvang) verstaan.

#### 4.2 Het recht op maatschappelijke dienstverlening in functie van een menswaardig bestaan

Dit recht op maatschappelijke dienstverlening wordt door de Raad van State en het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk erkend als een subjectief recht (zie bijvoorbeeld de Raad van State, 1997; 2009). In de rechtspraak verwijzen rechters dan ook vaak expliciet naar het belang van maatschappelijke dienstverlening met het oog op het garanderen van een menswaardig bestaan. Het probleem is echter dat deze norm geen concrete universele interpretatie kent en ook op nationaal niveau geen coherente invulling krijgt (McCradden, 2008). Cuypers e.a. (2004) stelden voor ons land vast dat het begrip ‘menschelijke waardigheid’ zelden wordt gedefinieerd en dat rechters, indien ze zich hierop beroepen, onmiddellijk overgaan naar de toepassing ervan in de concrete wetgeving. Ook OCMW-raadsleden hebben het moeilijk om aan te geven hoe zij hun beleid richten naar het realiseren van deze norm. Beyns e.a. (2008), concludeerden in hun bachelorproef dat raadsleden niet of nauwelijks stilstaan bij de wijze waarop concreet invulling moet worden gegeven aan begrippen als ‘menschelijke waardigheid’ of ‘maatschappelijke participatie’ en dat ze zeer uiteenlopende antwoorden geven op de vraag in welke mate een leefloon kan volstaan om een menswaardig leven te leiden.

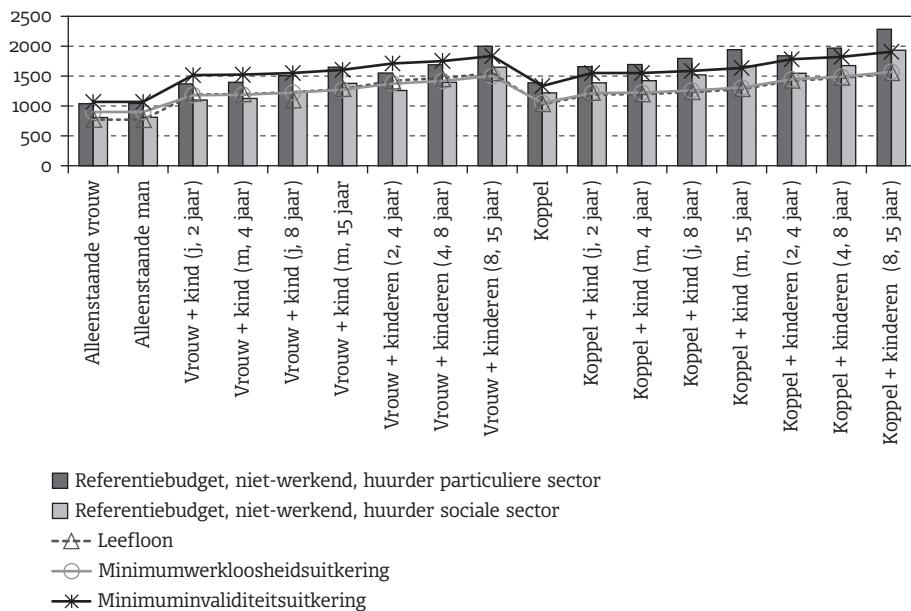
Wij definiëren maatschappelijke participatie vanuit de intrinsieke verbondenheid tussen mens en maatschappij. Iedere samenleving bestaat in wezen uit informele (het gezin, de buurt, de vriendengroep) en formele netwerken (de school, het bedrijf, de gemeente, de natie) waarin individuen met elkaar zijn verbonden. Vanuit deze netwerken ontwikkelen individuen hun eigen identiteit, geven ze mee richting aan die van anderen en bouwen ze het maatschappelijk leven mee uit. Op macroniveau zorgt de deelname aan stevige sociale netwerken voor een gemeenschappelijk gevoel van verantwoordelijkheid voor de samenleving (Hooghe, 2003; Putnam, 1993), een gevoel dat niet alleen door sociologen, maar ook door biologen wordt beschouwd als een wezenskenmerk van de mens (de Waal, 2009).

Wanneer men op zoek gaat naar de voorwaarden voor maatschappelijke participatie is het van belang om oog te hebben voor zowel individuele voorwaarden (economisch, sociaal en cultureel kapitaal) als structurele voorwaarden (toegankelijke maatschappelijke instituties) (zie: Storms, 2012: 31-48). Hieronder zoomen we in op de financiële voorwaarden. We vragen ons af in welke mate de hierboven beschreven minimuminkomens voldoende zijn om volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk te maken. In onderstaande figuren vergelijken we het beschikbaar inkomen van gezinnen – na verrekening van belastingen (inclusief eventuele belastingaftrekken voor kinderopvangkosten) en socialezekerheidsbijdragen, met inbegrip van kinderbijslagen en studietoelagen<sup>4</sup> – met de hoogte van de referentiebudgetten in twee verschillende huisvestingssituaties.

#### 4.3 De doeltreffendheid van de minimuminkomens

We leren hieruit dat voor gezinnen op actieve leeftijd die een woning huren op de private huurmarkt en aangewezen zijn op een leefloon of een minimumwerkloosheidsuitkering, de uitkeringen duidelijk tekortschieten voor alle gezinstypen. De minimuminvaliditeitsuitkering lijkt op het eerste gezicht voldoende voor kleine gezinnen zoals alleenstaanden en eenoudergezinnen met jonge kinderen, maar omdat de uitgetekende referentiebudgetten in de realiteit meestal nog zouden moeten worden verhoogd met de noodzakelijke medische kosten, verbonden aan ziekte of invaliditeit, volstaan de invaliditeitsuitkeringen wellicht ook niet voor deze gezinnen. Ze volstaan evenmin voor koppels en koppels met kinderen.

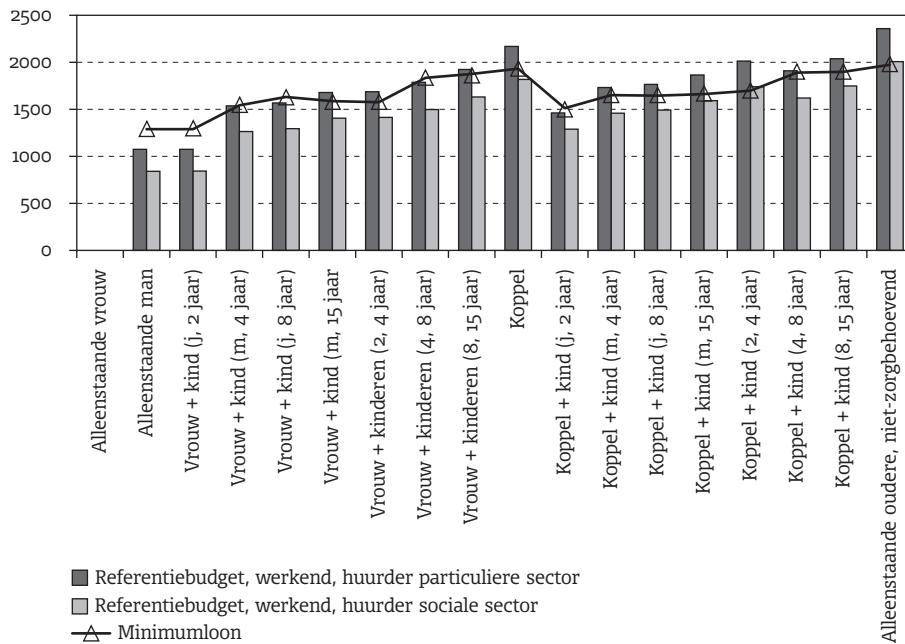
**Figuur 1 – De doeltreffendheid van de leeflonen, werkloosheidsuitkeringen en invaliditeitsuitkeringen in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.**



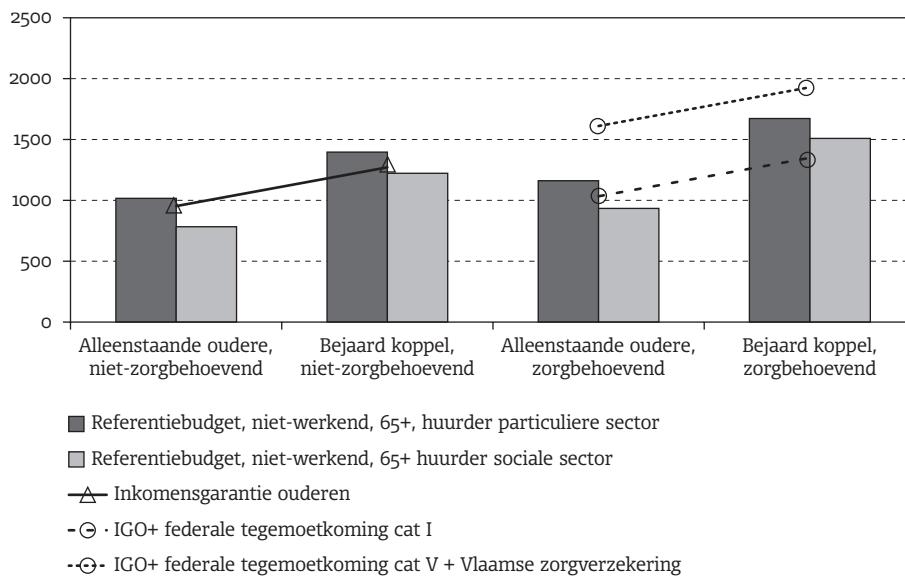
Het beeld is iets rooskleuriger wanneer de huisvestingskosten beperkt zijn, dit wil zeggen wanneer gezinnen een woning kunnen huren op de socialehuisvestingsmarkt aan een minimale huurprijs. Voor eenoudergezinnen met zeer jonge kinderen volstaan dan het leefloon en de werkloosheidsuitkering. Voor alleenstaanden, eenoudergezinnen met kinderen ouder dan vijf jaar en voor koppels met of zonder kinderen blijven het leefloon en de minimumwerkloosheidsuitkering echter, ook bij beperking van de huisvestingskosten, duidelijk ontoereikend. De minimuminvaliditeitsuitkering ligt in bijna alle gevallen (uitgezonderd voor koppels met oudere kinderen) boven het niveau van de referentiebudgetten, weliswaar zonder rekening te houden met de noodzakelijke medische kosten.

## Armoede in België

**Figuur 2 – De doeltreffendheid van minimumlonen voor gezinnen op actieve leeftijd in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.**



**Figuur 3 – De doeltreffendheid van de inkomensgarantie voor ouderen in twee verschillende huisvestingssituaties, januari 2012.**



Het minimumloon blijkt, als enig inkomen, voldoende voor een alleenstaande en een alleenstaande met zeer jonge kinderen of voor een koppel. Maar voor alleenstaanden met kinderen vanaf zes jaar, voor koppels met kinderen of in het geval dat de volwassen gezinsleden een auto nodig hebben – zoals in functie van hun werk – volstaat één minimumloon niet om volwaardig aan de samenleving te participeren. Dit geldt in het geval dat gezinnen hun woning huren op de private huurmarkt. In het geval dat gezinnen een sociale woning kunnen huren en hiervoor een minimale huurprijs betalen (wat in vele gevallen echter niet zo zal zijn), volstaan de minimumlonen ook voor de meeste andere typegezinnen, met uitzondering van gezinnen met oudere kinderen. Maar ook hier weer geldt de veronderstelling dat de werkende gezinsleden geen auto nodig hebben om zich van en naar het werk te verplaatsen.

De minimuminkomens voor ouderen liggen hoger dan deze voor gezinnen op actieve leeftijd. Toch volstaat de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) niet wanneer zij aangewezen zijn op het huren van een woning op de particuliere-huisvestingsmarkt. Wanneer zij, zoals de meeste ouderen, eigenaar zijn van een woning of een woning kunnen huren op de sociale markt, dan volstaat de IGO om menswaardig te kunnen leven, zolang er geen zware medische uitgaven zijn.

Voor zorgbehoedende bejaarden is er de federale tegemoetkoming voor hulpbehoedende bejaarden en de Vlaamse zorgverzekering. De tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden wordt toegekend aan personen van minstens 65 jaar die vanwege een vermindering van de zelfredzaamheid bijkomende kosten te dragen hebben. Bij de berekening van de tegemoetkoming wordt er rekening gehouden met de inkomsten van de persoon alsook met de mate waarin hij/zij moeite heeft met het uitvoeren van dagelijkse activiteiten. Dit laatste wordt vastgesteld door een arts die de graad van de hulpbehoedendheid bepaalt. In categorie één bevinden zich ouderen die eerder kleine moeilijkheden ondervinden om zelfstandig hun dagelijkse activiteiten uit te voeren. Ouderen in categorie vijf ondervinden hierbij zeer grote moeilijkheden en zijn bijna voor alle activiteiten aangewezen op de hulp van anderen. Zeer zwaar zorgbehoedende ouderen kunnen in Vlaanderen ook nog een beroep doen op de Vlaamse zorgverzekering. Zij ontvangen dan een forfaitaire vergoeding per maand voor de niet-medische kosten van mantelzorg en thuiszorg, onafhankelijk van hun inkomenssituatie.

Voor ouderen die slechts in beperkte mate zorgbehoedend zijn en die zijn aangewezen op het huren van een woning in de particuliere-huisvestingssector schiet de IGO, verhoogd met de federale tegemoetkoming voor hulpbehoedende bejaarden in categorie I, ruimschoots tekort om menswaardig te leven. Wanneer deze ouderen kunnen huren op de socialehuisevestingsmarkt volstaan de uitkeringen voor alleenstaande ouderen in de veronderstelling dat ze geen extra medische kosten hebben. Voor koppels schieten ze echter tekort. Ouderen met zeer ernstige functiebeperkingen hebben recht op een verhoging van de IGO met een federale tegemoetkoming voor hulpbehoedende bejaarden in categorie V, gecombineerd met de Vlaamse zorgverzekering. Deze combinatie vol-

staat ruimschoots om menswaardig te kunnen leven. Belangrijke kanttekening hierbij is dat slechts een beperkt aantal niet-medische kosten zijn meegerekend bij de bepaling van de referentiebudgetten voor zorgbehoevende bejaarden (maaltijdbedeling, personenalarmsysteem, oppasdienst voor bejaarden, kosten verbonden aan het gebruik van de mindermobielencentrale) (zie: Van Thielen e.a., 2010: p 291 en volgende). In realiteit variëren de noden van zwaar hulpbehoevenden zeer sterk en zullen heel wat onder hen nog op andere vlakken moeten worden ondersteund. Bovendien worden zij ook vaak geconfronteerd met extra medische kosten, die hier evenmin werden meegerekend.

#### 4.4 Een genuanceerd beeld

We kunnen concluderen dat de vraag naar de doeltreffendheid van de minimuminkomens in ons land om een genuanceerd antwoord vraagt. De mate waarin de minimuminkomen toelaten om volwaardig aan de samenleving te participeren, verschilt niet alleen naargelang van de regeling, maar is evenzeer afhankelijk van de toegankelijkheid van basisvoorzieningen. Vooral de betaalbaarheid van de huisvesting is, gezien de hoge kostprijs, in dit kader erg bepalend.

Gezinnen op actieve leeftijd met een minimuminkomen die het geluk hebben om een woning te kunnen huren op de socialehuisvestingsmarkt (en de hier geldende minimumhuurprijzen betalen) of van wie eigen woning al is afbetaald, staan er duidelijk veel beter voor dan gezinnen die hun woning huren op de private woonmarkt of die nog een hypotheek moeten afbetalen. Zo volstaan de minimumlonen en invaliditeitsuitkeringen voor de meeste gezinstypes met beperkte woonkosten, terwijl dit meestal niet het geval is wanneer gezinnen zijn aangewezen op de private woonmarkt. Voor de 'lagere' leeflonen en werkloosheidsuitkeringen geldt deze bewering echter niet. Voor de meeste gezinstypes zijn deze uitkeringen, zelfs in het geval van lagere woonkosten, ontoereikend om menswaardig te kunnen participeren aan de samenleving.

Verder stellen we vast dat de minimuminkomensbescherming voor gezinnen op actieve leeftijd beter is voor alleenstaanden dan voor koppels, en slechter naarmate de kinderen ouder zijn. Dit komt omdat de gezinstoeslagen in de verschillende uitkeringen onvoldoende zijn om de kosten van een extra volwassene te dekken en omdat de leeftijdstoeslagen geen gelijke tred houden met de toename van de kosten van kinderen naarmate zij ouder worden.

Voor niet (of beperkt) zorgbehoevende 65-plussers is de IGO (aangevuld met de federale tegemoetkoming voor hulpbehoevende ouderen) enkel voldoende als de ouderen eigenaar zijn van hun woning en hiervoor geen hypotheek meer moeten afbetalen. Voor de sociaaleconomisch zwakkere groep van oudere huurders in de privésector schiet de IGO tekort. Voor zwaar hulpbehoevende bejaarden volstaat de IGO, aangevuld met de federale tegemoetkoming voor zorgbehoevende ouderen en met de Vlaamse zorgverzekering, zolang de kosten voor medische en sociale verzorging niet te hoog oplopen.

## 5. Algemeen besluit

### 5.1 Samenvatting

Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie zijn korven van goederen en diensten, met bijhorend prijskaartje, die minimaal noodzakelijk worden geacht om menswaardig te leven. Referentiebudgetten laten toe om individuele leefsituaties te beoordelen vanuit een gemeenschappelijke visie op menselijke waardigheid en maatschappelijke participatie. Ze zijn dan ook erg bruikbaar in het kader van maatschappelijke dienstverlening door OCMW's of in het kader van schuldbemiddeling, bijvoorbeeld bij het bepalen van de hoogte van de lefgelden.

Met het oog hierop ontwikkelden onderzoekers van CEBUD een online instrument, 'REMI' genaamd, dat toelaat om, op maat van iedere cliëntsituatie, een budgetoverzicht te genereren van noodzakelijke vaste kosten, leefkosten en reserveringsuitgaven. Daarnaast biedt het instrument de mogelijkheid om deze noodzakelijke uitgaven te spiegelen aan de inkomsten van iedere cliënt. Zo wordt scherp gesteld in welke mate het inkomen volstaat om alle noodzakelijke uitgaven te dekken. Als dit niet het geval is, biedt het instrument zowel voor cliënten, als voor maatschappelijk workers, schuldbemiddelaars en beleidsverantwoordelijken inspiratie om zowel langs uitgaven- als langs inkomstenzijde op zoek te gaan naar bijkomende inspanningen met het oog op het garanderen van een menswaardig bestaan voor de cliënt en zijn/haar gezin.

In opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie werd de webapplicatie REMI het afgelopen jaar uitgetest bij een twaalftal Belgische OCMW's. Deze exploratieve studie levert een aantal markante inzichten op. Zo leren we uit een simulatieoefening bij 242 steundossiers dat het toekennen van aanvullende steun volgens de hoogte van de referentiebudgetten belangrijke budgettaire implicaties heeft voor de bestudeerde OCMW's. In bijna alle cliëntsituaties blijft de huidig toegekende aanvullende financiële steun onder het niveau van wat minimaal noodzakelijk is met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie. Vooral voor gezinnen met kinderen blijken de tekorten aanzienlijk te zijn.

Een tweede belangrijke vaststelling is de sterke variatie in financiële impact voor gelijkaardige cliëntsituaties (gezinnen van eenzelfde gezinssamenstelling en eenzelfde inkomenssituatie). De wijze waarop aanvullende financiële steun wordt toegekend, zowel tussen als binnen OCMW's, is hiervoor een belangrijke verklaring. Daarnaast zijn er ook daadwerkelijk aanzienlijke verschillen tussen gezinnen met gelijkaardige gezins-en inkomenskenmerken op het vlak van woonkosten, schulden, medische en onderwijsuitgaven die samenhangen met specifieke psychosociale problematieken; ze resulteren in grote verschillen in het benodigde budget om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

Een derde belangrijke conclusie uit het onderzoek is, dat het introduceren van de referentiebudgetten in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening door

OCMW's, ondersteunend en sensibiliserend kan werken voor cliënten, voor maatschappelijk werkers en voor raadsleden. Het is erg bemoedigend om vast te stellen dat een vrij beperkte interventie met het oog op het beter kunnen managen van het eigen budget, een versterkend effect heeft op het vertrouwen van cliënten in de eigen vaardigheden om met geld te kunnen omgaan, en dat tegelijk ook het gerapporteerde spaargedrag significant wijzigt. Ook de maatschappelijk werkers schatten de impact van hun eigen werk na de interventie effectiever in dan voordien. In vergelijking met hun cliënten is hun oordeel over de aangeboden interventie evenwel veeleer matig positief. Zowel de (gepercipieerde) bijkomende werklast als het vaak te krappe budget van cliënten vormen belangrijke obstakels om met hen een intensief traject op te zetten met het oog op het duurzaam beheren van het eigen gezinsbudget.

Verder stellen we vast dat de referentiebudgetten en met name de hierop gebaseerde onlinetool, goede diensten kunnen bewijzen voor het eenvormig aanmaken en up-to-date houden van een volledig basisdossier in het kader van een sociaal onderzoek. Het nauwkeurig en volledig afwegen van inkomsten en uitgaven is immers een basisvereiste om gegrondte uitspraken te kunnen doen over leefsituaties van mensen. Tot slot zien we dat de referentiebudgetten ook raadsleden kunnen inspireren bij hun taak om via de in hun gemeente aangeboden maatschappelijke dienstverlening "eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (art. 1 OCMW-wet). Na afloop van dit onderzoek geven velen onder hen aan in de toekomst met een andere bril naar steudossiers te zullen kijken.

Referentiebudgetten laten ook toe om in meer algemene termen uitspraken te doen over het inkomen dat burgers minimaal nodig hebben om een menswaardig leven te kunnen leiden. Aldus kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren aan het wetenschappelijk onderzoek naar de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming. Het prijskaartje van wat gezonde en zelfredzame burgers zich, in een bepaalde samenleving, minimaal zouden moeten kunnen veroorloven om er volwaardig aan te kunnen deelnemen, weerspiegelt in feite een financiële ondergrens. Beneden die grens wordt het risico op armoede en sociale uitsluiting voor iedere burger bijzonder groot. Indien we de minimuminkomens in ons land plaatsen tegenover deze financiële ondergrens, dan moeten we concluderen dat de Belgische minimuminkomens onvoldoende adequaat zijn om alle burgers een menswaardig inkomen te garanderen. Vooral de hoge huisvestingskosten zorgen ervoor dat heel wat minimuminkomens, zowel uit sociale zekerheid als uit arbeid, niet volstaan om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen. De situatie is gunstiger voor gezinnen met beperkte huisvestingskosten. Hiermee bedoelen we gezinnen die een woning huren op de socialehuisvestingsmarkt aan de daar geldende minimumhuurprijzen of gezinnen die eigenaar zijn van een woning waarvan de hypotheek al is afbetaald.

Evenwel volstaan voor heel wat gezinstypes de laagste inkomens (leefloon en minimumwerkloosheidsuitkeringen) ook niet wanneer ze zich in deze relatief gunstige

woonsituatie bevinden. Meer in het bijzonder zijn de tekorten aanzienlijk voor gezinnen met kinderen en nemen deze toe met de leeftijd van de kinderen en met het aantal kinderen in het gezin.

Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat heel wat gezinnen komen aankloppen bij het OCMW. Uit de analyse van de financiële steundossiers stelden we vast dat slechts een kleine helft van de gezinnen die een beroep doet op de financiële dienstverlening van het OCMW bestaat uit leefloongerechtigden. De andere helft bestaat uit mensen met een werkloosheidssuitkering, een invaliditeits- of pensioenuitkering en ook heel wat gezinnen met een inkomen uit arbeid.

## 5.2 Conclusies

Bovenstaande vaststellingen doen ernstige vragen stellen bij de doeltreffendheid van onze inkomensbescherming. Te veel sociaal verzekerden zakken af naar de kelderverdieping. Met een beroep op het recht op maatschappelijke dienstverlening zoeken ze bijkomende financiële steun om ‘in menselijke waardigheid’ te kunnen leven. Een recente bevraging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) bracht aan het licht dat het bedrag dat OCMW’s uittrekken voor aanvullende steun nagenoeg even groot is als het bedrag dat ze uitkeren aan leefloon (Verlinden, 2012). Het feit dat er in 36,9% van de dossiers collectieve schuldenregeling geen sprake is van een krediet-schuld, maar wel van medische, huur- of fiscale schulden (Vlaams Centrum Schuldbe-middeling, 2010) lijkt een indicatie te zijn van het feit dat veel sociaal verzekerden te laat hulp zoeken.

Maatwerk is de regel in de kelderverdieping van de sociale zekerheid. Dit is een goede zaak. Uit de analyses van de financiële steundossiers blijkt immers hoe sterk dossiers van elkaar kunnen verschillen. Maatschappelijk werkers geven aan dat dossier per dossier moet worden bekeken hoe het recht op een menswaardig leven het best kan worden gerealiseerd. De raadsleden beslissen. Vanuit hun lokale verankering zijn deze laatsten beter dan bovenlokale overheden in staat om te oordelen welke aanvullende voorwaarden voor de inwoners op hun grondgebied moeten worden gerealiseerd met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie.

Dit gaat vanzelfsprekend enkel op wanneer het gaat om aanvullende voorwaarden, voor mensen die niet of onvoldoende worden beschermd door de sociale verzekeringen of de arbeidsinkomens. De architectuur van onze sociale bescherming veronderstelt dat burgers voldoende beschermd zijn tegen ontoereikende terugval van hun arbeidsinkomen door het systeem van de sociale zekerheid. Wanneer dit niet langer het geval is, moet men zich om verschillende redenen ernstig zorgen maken. We noemen er hier drie. Vooreerst moet men zich vanuit efficiëntieoverwegingen de vraag stellen naar wat de maatschappelijke kostprijs is van een massale toeloop van sociaal verzekerden naar

residuaire sociale beschermingssystemen. Het voeren van een sociaal onderzoek, het opzetten van schuldbemiddeling en budgetbeheer of -begeleiding kost de maatschappij veel geld. De vraag is hoe deze kostprijs zich verhoudt tot de kostprijs van het verhogen van de minimuminkomens tot op een menswaardig niveau.

Een tweede reden waarom we ons zorgen moeten maken wanneer een te groot deel van de bevolking afhankelijk wordt van de residuaire socialezekerheidsregelingen, is de grote kans op onderbescherming. Zo stelden we in ons onderzoek vast dat OCMW's slechts in zeer beperkte mate een systematische screening doen van hun langlopende dossiers met het oog op het garanderen van een menswaardig inkomen. Daarnaast zijn er ongetwijfeld heel wat burgers met een te laag inkomen uit sociale zekerheid of arbeid die de weg naar het OCMW (nog) niet hebben gevonden.

Tot slot zouden we willen wijzen op het gevaar om te veel ruimte te reserveren voor de lokale autonomie van OCMW's. Het hierboven beschreven onderzoek toont nogmaals duidelijk aan tot welke verschillen dit aanleiding kan geven. Dit valt niet te verdedigen. Vanuit de idee dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet zou de woonplaats, veel minder dan vandaag het geval is, een bepalende factor mogen zijn van het feit of mensen wel of niet de mogelijkheid hebben op een menswaardig leven. In dit kader wordt er al langer aangedrongen op harmonisatie (Vandenbussche, 2009), ook om de transparantie te vergroten zowel tussen als binnen OCMW's.

In afwachting van beleidsrichtlijnen die een grotere eenvormigheid garanderen, kunnen stappen gezet worden ter verbetering van de huidige situatie. De resultaten van het onderzoek naar de implementatie van de referentiebudgetten in de maatschappelijke dienstverlening door OCMW's zijn in dit kader alvast bemoedigend te noemen. Belangrijk is echter wel om met het oog op een adequaat gebruik van de referentiebudgetten in het kader van beleidsevaluatie of in het kader van de individuele hulpverlening, steeds na te gaan in welke mate de individuele competenties van burgers voldoende zijn gerealiseerd en in welke mate publieke goederen en diensten voldoende open zijn om alle burgers toegang te bieden tot hun grondrechten. Vanuit het theoretisch kader van de referentiebudgetten is het dan ook perfect te verdedigen dat lokale overheden verschillende uitspraken doen over de hoogte van de aanvullende financiële steun in op het eerste gezicht gelijkaardige cliëntsituaties wanneer bijvoorbeeld (huur)prijzen regionaal sterk verschillen, of wanneer de relatief grotere aanwezigheid van kansengroepen in een bepaalde stad of dorp aangepaste maatregelen vereisen.

## NOTEN

1. De armoederisicograad werd vanaf 2010 samen met de ernstige materiële depravatie en de zeer lage werkintensiteit opgenomen in een samengestelde index, waarmee in Europa de evolutie van de armoede wordt opgevolgd.

Ook getest op mensen

2. OCMW's kunnen naast het toekennen van aanvullende financiële steun ook andere maatregelen nemen om burgers een menswaardig leven te garanderen, zoals het ter beschikking stellen van betaalbare woningen, het energiezuiniger maken van woningen of het geven van een vrijetijdspas.
3. Eenzelfde grote variatie viel op wanneer voor de cliëntsituaties werd gevraagd naar welk bedrag aan financiële steun, volgens hun eigen inschatting, nodig zou zijn om menswaardig te leven. Opmerkelijke vaststelling hierbij is dat raadsleden het, meer dan maatschappelijk werkers, nuttig achten om bijkomende voorwaarden op te leggen zoals verplicht in budgetbeheer of in budgetbegeleiding.
4. Veel dank aan Kristel Bogaerts van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (UA) voor de berekening van deze netto beschikbare inkomens via Stasim.



## HOOFDSTUK 3

# Het leefloon en alternatieven voor de socio-professionele integratievrijstelling

*Kristel Bogaerts, Raphaël Darquenne, Greet De Vil,*

*Guy Van Camp en Natascha Van Mechelen*

### 1. Inleiding

De socioprofessionele integratievrijstelling (SPI-vrijstelling) zorgt voor een bijkomende financiële ondersteuning voor leefloontrekkenden wanneer die een opleiding volgen om competenties te versterken of wanneer ze aan het werk gaan; ze werd samen met het bestaansminimum ingevoerd in 1974. Waar in principe bij de berekening van de leefloonuitkering de bestaansmiddelen van de gerechtigden in rekening worden gebracht, voorziet de SPI-vrijstelling dat bij leefloontrekkenden die gaan werken of een opleiding volgen, de inkomsten uit een opleiding of uit arbeid onder voorwaarden voor een forfaitair bedrag per maand vrijgesteld worden. De SPI-vrijstelling richt zich bij werk in het bijzonder op de groepen die een beperkt verdienpotentieel hebben (beperkt loon en/of aantal uren tewerkstelling). Het toepassen van die vrijstelling op de bestaansmiddelen die via werk of (betaalde) opleiding worden verworven, zorgt ervoor dat ook (kleine) deeltijdse jobs en betaalde opleidingen financieel aantrekkelijk zijn, omdat het inkomen dat wordt verworven niet volledig in mindering wordt gebracht op het leefloon. Volgens sommigen vormt de SPI-vrijstelling dan ook een extra aanmoediging voor de leefloontrekkenden om aan het werk te gaan of een opleiding te volgen. In die zin sluit het instrument ook nauw aan bij de Europese strategie van actieve inclusie. Die actieve inclusie verbindt een kwaliteitsvolle dienstverlening met een adequate minimuminkomensbescherming en een actief werkgelegenheidsbeleid.

Deze tekst brengt de resultaten uit twee recente onderzoeksrapporten<sup>1</sup> samen. We becijferen onder andere wat de impact op het beschikbaar inkomen is van deze regeling en van mogelijke alternatieven voor deze regeling. Een van de belangrijke drijfveren voor het formuleren van deze alternatieven, was het verwijderen van mogelijke financiële vallen binnen de bestaande SPI-regeling.

Bij het uitvoeren van deze analyse zijn we voorbijgegaan aan een aantal mogelijke vragen omdat die zich buiten het bestek van het onderzoek bevonden. Het is niet de bedoeling om, binnen het bestek van deze tekst, de SPI-vrijstelling te situeren binnen de set van stimuleringsmaatregelen waarover OCMW's beschikken, ook al heeft de RMI-wet van 2002 de rol van het OCMW om de opname van bezoldigd werk te stimuleren, bevestigd en versterkt. Het is ook niet de bedoeling om het discours over het belang van financiële prikkels in het kader van een activeringsbeleid en mogelijke gedragseffecten te voeren. We geven enkel een kort literatuuroverzicht terzake (zie paragraaf 1). Ten slotte gaan we ook niet in op de duurzaamheid en menswaardigheid van de jobs en op de mogelijke impact van *in-work benefits*, zoals de SPI-vrijstelling, op de vraag naar arbeid.

Dit hoofdstuk bekijkt in detail de (her)intrede op de arbeidsmarkt in het kader van het recht op maatschappelijke integratie en de SPI-vrijstelling. Over vijf paragrafen worden concrete cijfers, knelpunten en oplossingen met elkaar verbonden. In de eerste paragraaf wordt de SPI-vrijstelling geplaatst binnen het discours rond *in-work benefits*. Een tweede paragraaf geeft een technische beschrijving van de SPI-vrijstelling en introduceert enkele statistieken over de SPI-vrijstelling. In de derde paragraaf worden knelpunten in kaart gebracht: het huidige bereik van de SPI-vrijstelling, de implementatie op het terrein en de financiële implicaties voor de begunstigden. In de vierde paragraaf komen mogelijke oplossingen voor de financiële (in)activiteitsvallen aan bod en dit via alternatieve berekeningsmethoden voor de SPI-vrijstelling. Een vijfde en laatste paragraaf bevat het besluit.

## 2. De SPI-vrijstelling en *in-work benefits*

De SPI-vrijstelling kan gezien worden als een *inwork benefit*. Zoals de naam suggereert, gaat het over uitkeringen of toelagen die betaald worden aan personen die een voltijdse of deeltijdse job hebben. Deze uitkeringen of toelagen zijn heel divers in type (zoals een bijkomende uitkering, een belastingkrediet), in doelgroep (universel of selectief) en in uitwerking van de maatregel. Over zowel de impact op het arbeidsaanbod als de mogelijke herverdelende impact van de verschillende *inwork benefits* bestaat al heel wat onderzoek (zie voor enkele overzichten De Lathouwer & Bogaerts (2002); Immervoll & Pearson (2009) en OECD (2005 en 2007)). We bespreken hier kort de belangrijkste knelpunten en conclusies met betrekking tot de achterliggende mechanismen van *in-work benefits*.

In het specifieke voorbeeld van de SPI-vrijstelling gaat het over de subsidiëring van leefloontrekenden die in een laagbetaalde job starten. Door deze laagbetaalde arbeid te subsidiëren, beoogt men tegelijk banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt financieel aantrekkelijker te maken én de welvaartspositie van laagverdiener (vooral eeninkomensgezinnen) te verbeteren. Op deze manier kan de moeilijke trade-off tussen inkomensbescherming (*equity*) en financiële incentieven (*efficiency*) worden oversteegen

(De Lathouwer & Bogaerts 2002). Door *in-work benefits* in te voegen, beoogt men met andere woorden een herverdelend effect en een invloed op het arbeidsaanbod.

Is er evidentie om te zeggen dat *inwork benefits* in hun algemeenheid deze doelstellingen altijd bereiken? Uit het overzicht van Immervoll en Pearson (2009) blijkt dat zowel de specifieke arbeidsmarktomstandigheden als de inkomensverdeling van een land, van belang zijn opdat *inwork benefits* een impact zouden hebben. De Lathouwer en Bogaerts (2002) en de OECD verwijzen naar de kosteneffectiviteit, de **lage loonvalLEN** en de randvoorwaarden bij (gesubsidieerde) tewerkstelling.

- Herverdelend effect. Dit effect wordt bereikt **omdat worden deze** uitkeringen doorgaans worden gefinancierd uit algemene middelen, die proportioneel meer afkomstig zijn van hoge inkomens, en omdat deze middelen besteed worden aan de financiering van maatregelen, die vooral bedoeld zijn om lage inkomens aan een baan te helpen. Twee elementen zijn hier van belang. Ten eerste moet de doelgroep van de maatregel gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan de groep die wordt belast voor de financiering van de maatregel. Ten tweede zal de herverdelende impact van de maatregel vermoedelijk groter zijn naarmate de inkomensongelijkheid in een land groter is. Hoe gelijker de inkomensverdeling, hoe kleiner de ruimte om te herverdelen door middelen van hoge naar lage inkomens te verschuiven.<sup>2</sup>
- Arbeidsaanbod en arbeidsvraag. Er moet ten eerste een incentiefgevoeligheid bestaan bij de doelgroep van de maatregel. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt, dat vrouwen met kinderen en lage inkomens vaak gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan andere groepen.<sup>3</sup> Immervoll en Pearson (2009) merken op dat naast de aanbodzijde ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt een rol speelt. Hoe beperkter de vraag naar arbeid, hoe kleiner de kans dat, personen die zouden kunnen genieten van de financiële prikkel, ook effectief een baan zullen vinden. Ze suggereren daarom dat *inwork benefits* vermoedelijk een grotere impact zullen hebben in periodes van economische opleving dan in een recessie.<sup>4</sup>
- Kosteneffectiviteit. De Lathouwer en Bogaerts (2002) verwijzen naar het evenwicht tussen de omvang van de maatregel en het doelgericht aanwenden van middelen. Om de arbeidsparticipatie werkelijk te beïnvloeden moet de omvang van de maatregel substantieel zijn, zowel op individueel niveau als op het niveau van de samenleving. Een breed toegankelijk systeem, gericht op alle laagverdiende individuen, is echter zeer duur. Daarom worden vaak beperkende voorwaarden gehanteerd om de middelen selectiever en dus ook doelgerichter in te zetten. Nadelen van selectieve stelsels zijn echter niet verwaarlosbaar: negatieve aanbodseffecten voor de andere gezinsleden, spanningen tussen wie wel en niet van de maatregel kan genieten (*insider-outsiderspanningen*), insluitingseffecten (nieuwe jobkansen verloren laten gaan om de voordelen te blijven genieten) en *entitlement*-effecten (handelingen stellen zodat men aan de gestelde voorwaarden voldoet).
- **Lage loonvalLEN** en loonerosie. De voorwaarden die aan de maatregelen zijn verbonden, impliceren vaak het afremmen van verticale mobiliteit omdat meer werken en/

of meer verdienen vanaf een bepaalde inkomensdrempel toch weer bestraft wordt. De doorstroom naar niet-gesubsidieerd werk of het maken van promotie kan zo ontmoedigd worden. Maar ook langs de werkgeverszijde bestaat het gevaar dat de lonen laag gehouden worden, omdat de overheid toch in een subsidiëring of aanvullend inkomen voorziet. Het bestaan van een gewaarborgd minimumloon verhindert in België alvast een doorgedreven loonerosie.

- Financiële prikkels en randvoorwaarden voor tewerkstelling: het belang van financiële prikkels voor uitkeringstrekkers mag zeker niet onderschat worden, maar ook niet overschat. Het netto beschikbare gezinsinkomen van gezinnen met een uitkering is relatief laag (zie de vergelijking met de armoedelinijn, Goedemé e.a. (2011)) en een verbetering van dit gezinsinkomen is een belangrijk streefdoel. Daartegenover staat dat de individuen ook motivatie voor werk kunnen halen uit het bestaan van (voldoende) randvoorwaarden zoals: kinderopvangmogelijkheden, beschikbaarheid van jobs (algemeen en specifiek in de regio) en de bereikbaarheid ervan (auto/fiets/openbaar vervoer), een goed uitgebouwde arbeidsbemiddeling en beschikbare opleidingsmogelijkheden.

De volgende analyse is gebaseerd op enkele elementen uit dit overzicht en werkt ze verder uit in paragraaf 2. De architectuur van de SPI-vrijstelling en de financiële prikkels worden bekeken in het kader van selectiviteit, de groep van gebruikers, de **lage loonvalLEN** en een selectie van de bestaande randvoorwaarden. De uitwerking van alternatieve berekeningen voor de SPI (paragraaf 3) gaat in het bijzonder uit van het beperken van financiële valLEN.

### 3. Het leefloon en de socioprofessionele integratievrijstelling

In oorsprong is de vrijstelling van bestaansmiddelen voor socioprofessionele integratie een technische ingreep in de berekening van het bestaansminimum, nu het leefloon. Vandaag past de SPI-vrijstelling ook in het verhaal van de actieve inclusie. De twee aspecten zijn nu sterk met elkaar verweven.

In grote lijnen wordt de leefloonuitkering als volgt berekend:

Leefloonuitkering = forfaitair bedrag leefloon + vrijstellingen – bestaansmiddelen

Er bestaan drie categorieën van het leefloon in functie van de gezinssituatie: categorie 1 voor samenwonenden, categorie 2 voor alleenstaanden en categorie 3 voor personen met een gezin ten laste. Elke leeflooncategorie heeft een verschillend forfaitair leefloonbedrag dat op 1 februari 2012 voor categorie 1, 2 en 3 respectievelijk € 523,74, € 785,61 en € 1.074,48 per maand bedraagt.

Hoofdstuk 5 van het KB van 11 juli 2002, houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, behandelt de berekening van de bestaansmid-

delen. In principe komen alle nettobestaansmiddelen in aanmerking van welke aard of oorsprong ook (zoals het beroepsinkomen, sociale uitkeringen, inkomen uit roerende en onroerende goederen, voordelen in natura), van zowel de aanvrager als zijn gezinsleden (binnen bepaalde grenzen). Sommige inkomens, zoals onroerende goederen, roerende kapitalen, beroepsinkomsten van de partner, kennen een bijzondere berekeningswijze.

Met bepaalde bestaansmiddelen wordt evenwel geen rekening gehouden bij de berekening, hetzij volledig (art. 22), hetzij gedeeltelijk (art. 35).

Ten eerste worden bepaalde types van inkomenscomponenten volledig vrijgesteld (artikel 22, paragraaf 1). De kinderbijslag en de studietoelagen zijn daarvan voorbeelden. Ten tweede kan onder bepaalde inkomensvoorraarden<sup>5</sup> aan de gezinnen ook een bijzondere vrijstelling worden toegekend (artikel 22, paragraaf 2). Die vrijstelling is afhankelijk van de categorie van het leefloon en bedraagt € 155, € 250 of € 310 op jaarrichting, respectievelijk voor samenwonenden zonder kinderen, voor alleenwonenden en voor samenwonenden met kinderen. Deze bedragen bleven sinds de invoering van de wet in 2002 ongewijzigd. De bijzondere vrijstelling zou dus als een activeringsstimulans beschouwd kunnen worden, die weliswaar, gegeven de relatief lage bedragen, eerder symbolisch van aard is.

Ten derde is er nog de socioprofessionele integratievrijstelling (artikel 35). Om de socioprofessionele integratie van de leefloonbegunstigde die begint te werken of die een beroepsopleiding volgt te bevorderen, worden de netto-inkomsten voor een forfaitair bedrag van € 229,95 per maand vrijgesteld (index februari 2012). Deze SPI-vrijstelling vormt dus in feite een deel van het leefloon en is ook vrijgesteld van belastingen. Die vrijstelling is beperkt in de tijd tot drie jaar, te rekenen vanaf de eerste dag waarop de vrijstelling wordt genoten. De Algemene Beleidsnota ‘Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie’ van januari 2012 voorziet in een aanpassing om de periode waarin de SPI-vrijstelling kan worden genoten, te verlengen met drie jaar. Dit zou betekenen dat de periode waarin de SPI-vrijstelling effectief toegekend kan worden, behouden blijft op drie jaar, maar dat de periode waarin de SPI-vrijstelling kan worden genoten worden, uitgebreid wordt tot zes jaar (te rekenen vanaf de eerste dag waarop de vrijstelling wordt toegekend).

De stap naar werk of opleiding wordt zo voor leefloongerechtigden financieel aantrekkelijker gemaakt door de SPI-vrijstelling. Door haar toepassingsregels richt de SPI-vrijstelling zich in het bijzonder op de personen die een beperkt verdienpotentieel hebben (beperkt loon en/of aantal uren tewerkstelling). Immers, het niet-vrijgestelde deel van het netto-inkomen moet kleiner zijn dan het leefloon om nog een deel leefloon te blijven ontvangen. Indien dit niet zo is, kan deze persoon boven op zijn arbeidsinkomen geen verdere aanspraak meer maken op een leefloon/tegemoetkoming van het OCMW.

Dit financiële element zorgt echter meteen ook voor een van de belangrijke knelpunten die in het kader van het huidige systeem gediagnosticeerd werden (zie Carpentier e.a.,

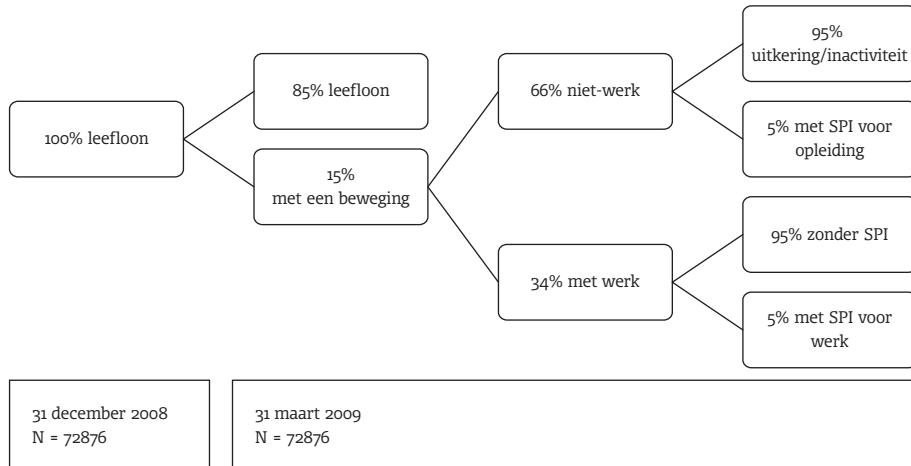
2011). Door elementen in het leefloon zelf, zoals de individualisering van de leeflonen van samenwonenden zonder kinderen, en elementen in de SPI-vrijstelling, zoals het forfaitaire karakter van de vrijstelling, ontstaan er in bepaalde situaties financiële val- len bij deeltijds werk. In die situaties is werken op zich of meer uren gaan werken, financieel niet lonend ten opzichte van een situatie van leefloonafhankelijkheid of ten opzichte van een kleine deeltijdse baan. Er werden ook al vraagtekens geplaatst bij de toepassingsregels, zoals de doelgroep, de onvolledige individualisering van de SPI-vrijstelling op het arbeidsinkomen bij de geïndividualiseerde leeflonen (voor koppels zonder kinderen ten laste) en de duur van de vrijstelling, voor maximaal drie jaar vanaf de eerste toepassing.

In een ander evaluatieonderzoek (Bogaerts e.a., 2010) werd de aandacht gevestigd op de verschillen tussen werklozen en leefloontrekkenden in de ondersteuning van het inkomen bij deeltijdse werkervaring. Opvallende verschillen zijn onder meer het onvrijwillige karakter van de deeltijdse arbeid en de binding van de toeslag met het aantal arbeidsuren bij de inkomensgarantieuitkering van de werklozen, versus de ondersteuning van arbeid met een beperkt netto-inkomen en een forfaitaire vrijstelling van de inkomsten voor de leefloontrekkenden. Deze verschillen leiden in bepaalde gevallen tot aanzienlijke financiële verschillen die louter gebaseerd zijn op de aard van de uitkering: werkloosheidsverzekering of leefloon.

De impact van deze knelpunten op het gebruik of de toepassing van de SPI-vrijstelling bij (her)tewerkstelling of opleiding van leefloontrekkenden blijft echter onduidelijk. Op basis van de administratieve databanken en van een specifieke bevraging van de OCMW's (cf. infra) kunnen we indirect en indicatief deze knelpunten in perspectief plaatsen. De administratieve databanken<sup>6</sup> tonen in eerste instantie dat de SPI-vrijstelling slechts in beperkte mate wordt toegekend of toegepast. Op 31 december 2008 tellen we 1133 personen met de SPI-vrijstelling voor werk en 1144 personen met de SPI-vrijstelling voor het volgen van een opleiding. Samen maken ze 3% uit van de personen die van het OCMW een leefloon ontvangen.

Ook met het oog op de bewegingen van leefloontrekkenden op en rond de arbeidsmarkt is de draagwijdte van de SPI-vrijstelling beperkt. Voor iedereen die einde 2008 een leefloon ontving, werd de positie die ze drie maanden later op de arbeidsmarkt innamen, nagegaan: 85% heeft dan nog altijd uitsluitend een leefloon en 15% heeft een beweging gemaakt naar een ander statuut. Een derde van die bewegingen had betrekking op een job, twee derde niet. Bij 5% van wie een job vond, werd de SPI-vrijstelling toegepast; het gaat hier over 1.6% in het totaal van de uitstroom. Van de groep die niet naar werk toe bewoog, wordt voor 5% SPI-vrijstelling toegepast voor het volgen van een opleiding. Dit is 3% in het totaal van de uitstroom. De SPI-vrijstelling wordt bovendien vaak voor korte (of onderbroken) perioden toegepast, zowel voor werk als voor opleiding. Het cumulatief effect voor het geheel van personen met de SPI-vrijstelling (cf. supra) is met deze beperkte instroom dan ook gering.

**Figuur 1 – Uitstroom uit het leefloon, België, 4de kwartaal 2008 – 1ste kwartaal 2009.**



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, eigen bewerkingen.

#### 4. De socioprofessionele integratievrijstelling in de praktijk

Ondanks het belang van activering en de versterking van arbeidscompetenties voor personen met een leefloon wordt de SPI-vrijstelling slechts in beperkte mate toegepast. In deze paragraaf gaan we dieper in op drie factoren die het geringe succes van de SPI-vrijstelling in perspectief plaatsen. Deze factoren vloeien in eerste instantie voort uit de architectuur van de vrijstelling zelf. De combinatie van (1) de tewerkstellingspreferenties van de leefloontrekkenden en het beperkte aanbod aan geschikte jobs, (2) de knelpunten bij de toepassing van de vrijstelling en (3) de gevolgen voor het netto beschikbaar inkomen van de leefloontrekkenden geeft een beter beeld van oorzaken en gevolgen. Deze diagnose biedt een aanzet voor mogelijke alternatieven.

##### 4.1 Het jobaanbod en de preferenties van leefloontrekkenden

De architectuur van de SPI-vrijstelling bepaalt in verschillende opzichten hoe de vrijstelling daadwerkelijk wordt gebruikt. Het betreft zowel de kenmerken van de jobs en die van de personen die de SPI-vrijstelling gebruiken. Op basis van een steekproef met administratieve gegevens, beschrijven we hier een aantal karakteristieken van jobs, waarvoor een SPI-vrijstelling werd ingezet. De beschikbare gegevens laten echter niet toe om na te gaan of het hier om menswaardige of duurzame jobs gaat.

De bepalingen van de SPI-vrijstelling laten niet toe standaard voltijdse jobs te ondersteunen. Het netto-inkomen is dan te hoog om voor een (gedeeltelijke) vrijstelling van het loon in aanmerking te komen. Uit de inkomenssimulaties (zie ook 3.3.) blijkt dat enkel deeltijdse jobs of voltijdse jobs voor onvolledige maanden een toepassing van de SPI-vrijstelling toelaten.

De focus van de SPI-vrijstelling op jobs met een laag verdienpotentieel, in loon en/of in aantal uren tewerkstelling laat zich aflezen in de jobs die met de SPI-vrijstelling worden uitgevoerd. Het type tewerkstelling, zijnde voltijds, deeltijds of in een speciaal statuut (zoals interim en gelegenheidsarbeid), verschilt inderdaad duidelijk tussen de jobs na het leefloon met en zonder de SPI-vrijstelling (zie tabel 1). In de eerste groep is meer dan 80% deeltijds aan het werk of heeft een speciaal statuut, in de tweede groep is dat aandeel 40%. Dat niet alle deeltijdse jobs worden ondersteund, wordt op verschillende manieren verklaard. Zo kunnen de rechten op de SPI-vrijstelling vervallen zijn (toepassingsperiode van 3 jaar is verstreken), het loon kan te **hoog te zijn** (gemiddelde lonen en geen minimumloon, of een grote deeltijdbaan van meer dan 60 of 70% van een voltijdse betrekking) of de toepassingsperiode werd niet gestart op vraag van de cliënt, door ontrading door het OCMW of door een foutieve interpretatie van de (complex) regelgeving.

**Tabel 1 – Type tewerkstelling na leefloon, België, 4de kwartaal 2008 en 1ste kwartaal 2009.**

	SPI (instromers)	SPI (doorsnede)	Tewerkstelling zonder steun
voltijds	18,7	23,2	55,3
deeltijds	60,2	67,3	23,8
speciaal statuut	20,5	8,7	16,8

Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, eigen bewerkingen.

De arbeidsduur van de jobs situeert zich vooral tussen de 30 en de 60% van een voltijdse jobs, minder dan 1 op 5 van de jobs zijn kleinere deeltijdse banen. Bijna 1 op 3 van de jobs met de SPI-vrijstelling wordt onder de noemer voltijds of een grote deeltijdbaan geplaatst. Dit lijkt tegenstrijdig, maar is wel mogelijk voor voltijdse jobs gedurende een onvolledige maand zoals tijdelijke jobs of bij de start van de tewerkstelling.

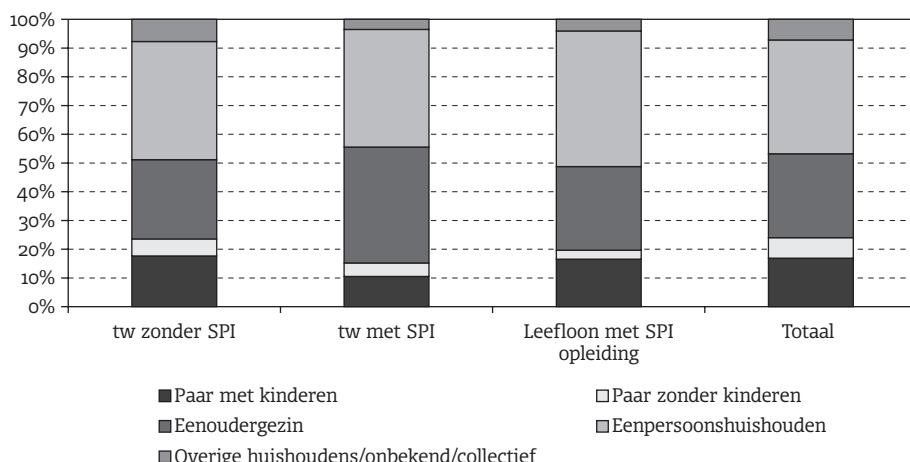
Ondanks deze focus op jobs met een laag verdienpotentieel worden de jobs gecombineerd met de SPI-vrijstelling niet systematisch lager betaald dan de niet-ondersteunde jobs van ex-leefloontrekkenden. Voor de verschillende groepen, nieuwe instroom met en zonder de SPI-vrijstelling en de doorsnede van werknemers met de SPI-vrijstelling is de verdeling van brutodaglonen vergelijkbaar. Voor quasi alle jobs na het leefloon, met en zonder de SPI-vrijstelling, wordt de werkbonus toegepast. De werkbonus vermindert de persoonlijke socialezekerheidsbijdrage (in de regel 13,07% van het brutoloon) voor voltijdse brutolonen tot € 2.338 (geproportioneerd bij deeltijdse tewerkstelling, bedrag

1 februari 2012). Op die manier wordt het netto-inkomen bij tewerkstelling aan een laag of bescheiden loon verhoogd.

Verder springt het hoge aandeel interimjobs in het oog: 14% van alle jobs vlak na het leefloon (instroom) zijn interimjobs. In de doorsnede van werknemers met SPI-vrijstelling (dus kort en lang met de SPI-vrijstelling) is het aandeel van de interimjobs half zo groot, maar het aandeel blijft toch hoog. Einde 2008 werkten globaal 2,2% van alle werkenden als uitzendkracht. Ook de dienstenchequesjobs zijn sterk vertegenwoordigd bij de jobs met de SPI-vrijstelling. Einde 2008 werkten ongeveer 2,6% van alle werkenden in dergelijke job. Bij de instroom in jobs met SPI is bijna 1 job op 10 er een in het kader van de dienstencheques. In de doorsnede van de jobs die met een SPI-vrijstelling worden ondersteund, is dat aandeel nog opgelopen tot 1 op 7 jobs. Dit is mogelijk een aanduiding dat deze jobs een duurzaam karakter hebben.

De bepalingen van de SPI-vrijstelling vertalen zich op verschillende manieren ook in de geobserveerde kenmerken van de personen die de SPI-vrijstelling gebruiken. De individualisering van het leefloon voor de samenwonenden zonder kinderen heeft een negatieve impact op de toepassing van de SPI-vrijstelling. De leeflooncategorie 'samenwonend zonder kinderlast' is maar half zo vaak terug te vinden in de toepassingsgroep in vergelijking tot hun aandeel bij de leefloontrekkenden (zie figuur 2). De individuele leeflonen zijn immers zo laag dat enkel zeer kleine deeltijdse jobs in aanmerking komen voor een bijkomende vrijstelling op de bestaansmiddelen.

**Figuur 2 – Gezinssamenstelling van de leefloontrekkenden, België, 1ste kwartaal 2009.**



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, eigen bewerkingen.

Anderzijds sluiten bepaalde groepen duidelijk beter aan bij de voorwaarden of bepalingen van de SPI-vrijstelling. We zien ten eerste een band met de combinatie van gezin en

arbeid. In de groep met een job ondersteund door de SPI-vrijstelling, zijn vrouwen en/ of gezinnen met kinderen jonger dan zes jaar sterker vertegenwoordigd dan in de doorsnede van leefloontrekenden. Het aandeel alleenstaande ouders is opvallend in deze groep; het is dubbel zo groot als het aandeel in de leefloonpopulatie (zie grafiek 1). De kleine deeltijdse jobs, die zonder de SPI-vrijstelling financieel onaantrekkelijk zouden zijn, blijken door de SPI-vrijstelling wel haalbaar te worden voor deze gezinnen.

De SPI-vrijstelling lijkt ten tweede ook specifiek mogelijkheden te bieden voor het aanscherpen van competenties en vaardigheden voor een specifieke doelgroep. Van alle personen die de SPI-vrijstelling krijgen voor het volgen van een opleiding (en waarvoor we een opleidingsniveau kennen<sup>7</sup>), heeft 84% alvast geen diploma hoger secundair onderwijs; zij moeten toegang zoeken tot de arbeidsmarkt met een beperkte initiële scholing (78% van de globale groep leefloontrekenden heeft geen diploma hoger secundair onderwijs). In vergelijking met de andere personen met leefloon zijn het vaak jonge mensen (< 35 jaar), niet-EU-burgers en/of alleenstaanden die een opleiding volgen met ondersteuning van de SPI-vrijstelling.

Ten derde is de SPI-vrijstelling een relatief veelgebruikte mogelijkheid voor de activering van niet-EU-burgers, zowel voor werk als voor opleiding. Zo is 29% van de leefloontrekenden met de SPI-vrijstelling voor opleiding en 26% met de vrijstelling voor werk geen EU-burger (tegenover 19% niet-EU-burgers in de globale groep leefloontrekenden). Mogelijke verklaringen voor het meergebruik van de mogelijkheid tot opleiding bij deze groep zijn de ongekwalificeerde instroom in het leefloon, de afwezigheid van erkende buitenlandse kwalificaties of het gebruik van de SPI-vrijstelling voor een taalopleiding. Mogelijke verklaringen voor het meergebruik voor werk bij de niet-EU-burgers zijn de opbouw van sociale rechten en/of het gebruik van specifieke tewerkstellingsprojecten/ sociale economie. Verder empirisch onderzoek is hier zeker nog nodig.

Doorheen de geobserveerde job- en persoonskenmerken loopt verder nog een opvallende breuklijn. In verhouding tot het aantal personen met een leefloon in de regio wordt de SPI-vrijstelling voor werk veel vaker toegepast in Vlaanderen (53% van de SPI-vrijstellingen voor werk) en voor opleiding veel vaker in Wallonië (77% van de SPI-vrijstellingen voor opleiding). In Brussel is de toepassing op beide vlakken relatief beperkt. Deze verschillen zijn zeker niet alleen toe te schrijven aan de kenmerken van de leefloontrekenden in de regio's of eventueel verschillende klemtonten in de begeleiding door Vlaamse, Brusselse dan wel Waalse OCMW's. Wellicht spelen de verschillen tussen de regionale arbeidsmarkten ook een rol, evenals de mogelijkheden die de OCMW's of de cliënten zelf hebben om daarop een plaats te vinden. Deze these kon niet verder onderzocht worden op basis van de beschikbare data. Werkhypthesen voor verder onderzoek zijn dat (1) de hoge werkloosheid en beperkte vraag naar arbeid in Wallonië en Brussel, in het algemeen en/of naar laaggeschoolde arbeid in het bijzonder, de OCMW's in deze regio's nopen om de SPI-vrijstelling voor opleiding aan te wenden als activeringsmiddel en tegelijkertijd om de competenties van de leefloontrekenden aan te sterken om hun kansen op de arbeids-

markt te vergroten, terwijl (2) de relatief krappe arbeidsmarkt in Vlaanderen en uitgebreide diensteneconomie arbeids- en stageplaatsen voor laaggeschoolden kan aanbieden.

#### 4.2 Knelpunten uit de praktijk

Als ongeveer 40% van de OCMW's zegt dat ze de SPI-vrijstelling zelden gebruiken (een handvol actoren zegt ze nooit toe te passen), terwijl de andere dat vaak of erg vaak doen, is het interessant vragen te stellen rond de factoren die deze verschillende gebruiksfrequentie verklaren. Het kan daarbij gaan om velerlei factoren: lokaal beleid, toepassing op maat van de maatschappelijk assistenten, administratieve belemmeringen, ontmoediging van deeltijds werk en/of aanmoediging van voltijds werk.

Om inzicht te krijgen welk beeld de OCMW's en maatschappelijk workers zich vormen van de SPI-vrijstelling, hoe ze zich deze eigen maken en haar toepassen, hebben we **voor de twee Gewesten** een online-enquête afgenomen en twee focusgroepen opgezet met de actoren op het terrein.

Uit die analyses blijkt dat de SPI-vrijstelling niet goed is aangepast aan de omstandigheden waarin de gerechtigden de arbeidsmarkt betreden; dat gebeurt meestal via korte overeenkomsten, ze veranderen vaak van job en ze doen veel interimwerk. Wegens het vlakke verloop van de job en de beperking in de tijd moet geval per geval worden bekeken, of **het relevant is om het zinvol is om** te activeren, omdat die nu eens als een stimulans voor tewerkstelling kan worden gezien, dan weer als een aanvullende sociale steun. De actoren spreken zich voornamelijk uit over drie dimensies van de SPI-vrijstelling: de berekening, de duur en het gebruik ervan.

De meesten mogen de berekening van de SPI-vrijstelling dan wel vrij eenvoudig vinden, toch stellen we vast dat de berekeningswijzen verschillend worden geïnterpreteerd door de OCMW's en de maatschappelijk workers (per maand, per jaar, per dag).

Uit de kwalitatieve enquête blijkt ook dat de berekeningsmodaliteiten kunnen worden beschouwd als een ingewikkelde administratieve last omdat de bestaansmiddelen telkens opnieuw moeten worden berekend als de situatie verandert. De complexiteit van de SPI-vrijstelling en de vaststelling dat veel OCMW's de regeling niet toepassen, draagt wellicht bij aan het beperkte gebruik van de SPI-vrijstelling in het algemeen.

De begrenzing van de looptijd van de maatregel (tot drie jaar) wordt door de meerderheid beschouwd als een noodzakelijke beperking. Toch vinden veel actoren (41% van de Franstaligen en 20% van de Nederlandstaligen) dat de looptijd van de maatregel verlengd mag worden. Doordat de vrijstelling beperkt is in de tijd, dient men zich af te vragen of het voor de gerechtigde al dan niet interessant is om de maatregel toe te passen. Moet men bijvoorbeeld de vrijstelling inroepen wanneer een gerechtigde een kleine tijdelijke job vindt, wetende dat hij niet meer van de maatregel zal kunnen genieten

wanneer hij later een meer stabiele job vindt? Moet men de vrijstelling inroepen om tegemoet te komen bij een dringende financiële noedsituatie? Uiteindelijk heeft duur van de maatregel te maken met de tijd die nodig is om de gerechtigden in te schakelen en brengt de noodzaak aan het licht om rekening te houden met het vaak tijdelijke karakter van de beroepsinschakeling van de gerechtigden.

Voor wat de toepassing van de SPI-vrijstelling betreft, deze wordt nu eens beschouwd als een stimulans voor tewerkstelling, dan weer als een aanvullende maar noodzakelijke sociale uitkering, dan weer als een werkloosheidsval. De maatregel kan proactief worden gebruikt wanneer ze dient als stimulans of met terugwerkende kracht wanneer ze wordt toegepast eens een gerechtigde werk heeft gevonden. De toepassing ervan verschilt dus naargelang er wordt geredeneerd vanuit een activeringsaanpak dan wel vanuit een benadering van sociale bijstand.

In die zin hangt de toepassing van de SPI-vrijstelling af van de betekenis die OCMW's en maatschappelijk workers eraan toekennen. Gewoonlijk moet de maatregel in de eerste plaats interessant zijn voor de gerechtigde en ofwel toelaten om gemakkelijker toegang te krijgen tot tewerkstelling ofwel een om de beschikbare bestaansmiddelen te verhogen om zo tegemoet te komen aan de steeds stijgende levensduurte.

Tot slot brengen bijzondere gevallen als dat van kunstenaars, studenten of zelfstandigen specifieke toepassingen van de maatregel met zich mee. In die gevallen ontpoppen de OCMW's zich, net als in andere gevallen (tewerkstelling of opleiding), tot ware laboratoria waar al doende innovatieve en creatieve praktijken worden uitgewerkt om de inschakeling van gerechtigden te bevorderen of hen in staat te stellen menswaardiger te leven.

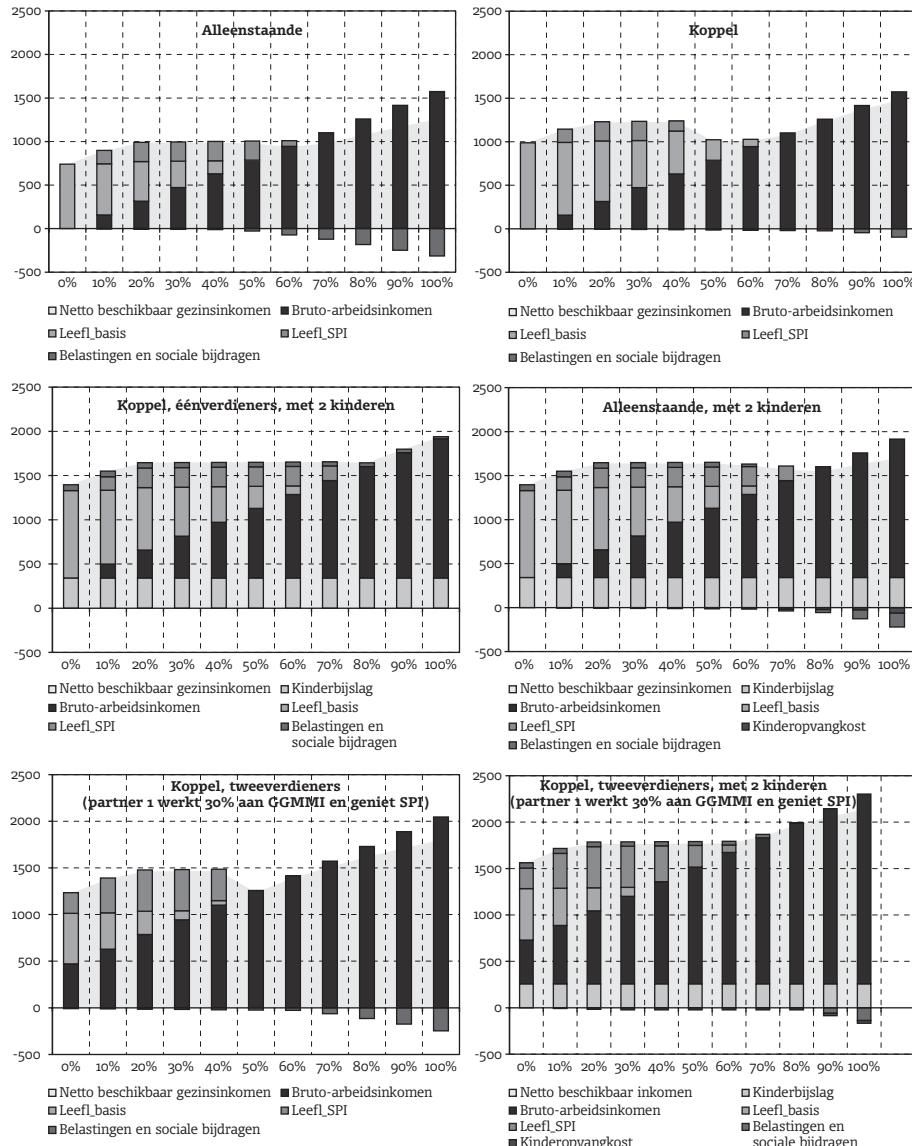
De meeste actoren spreken zich, als besluit, dan ook uit voor een verbetering van de maatregel: ofwel via een gedifferentieerde toepassing naargelang de begunstigde werkt of een opleiding volgt, ofwel via een verschil op basis van de situatie (alleenstaande, samenwonende, persoon met gezin ten laste) ofwel via een vrijstelling die varieert in functie van het percentage tewerkstelling.

#### 4.3 Het netto beschikbare gezinsinkomen en (in)activiteitsvallen

Om de evolutie van het netto beschikbaar inkomen bij de overgang van een situatie zonder werk en met leefloon naar een situatie met werk, en eventueel leefloon, te onderzoeken, simuleren we voor verschillende gezinstypes het inkomen op basis van STASIM, het Statisch Simulatiemodel van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. De grafieken geven de verschillende componenten van het beschikbare inkomen van leefloontrekkenden. De uiterste linkse staaf in de grafieken geeft telkens de situatie zonder werk en met volledig leefloon. De overige staven zijn samengesteld uit de verschillende inkomenscomponenten van leefloontrekkenden die beginnen te werken en dit bij verschillende tewerkstellingspercentages aan het interprofessioneel gewaarborgd

minimummaandloon (GGMMI) (figuur 3) of bij een 50% tewerkstelling aan een loonwaaier van 100 tot 200% van het GGMMI (figuur 4).<sup>8</sup> De gekleurde achtergrond van de grafieken geeft het netto beschikbaar inkomen voor het typegeval.

**Figuur 3 – Deeltijdse tewerkstelling (per 10%) aan het GGMMI.**

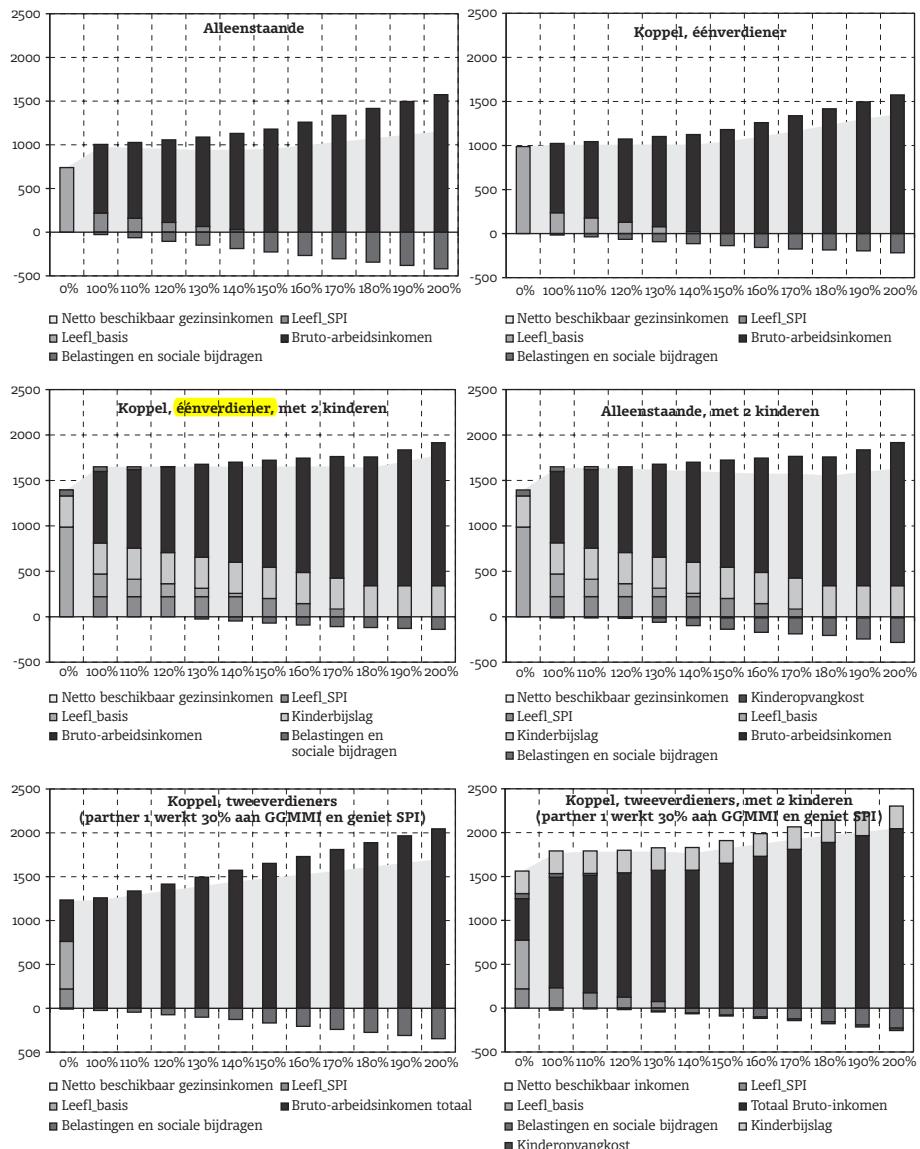


Inkomenscomponenten in euro (vertikale as) bij tewerkstellingpercentage (uitgedrukt in % van het GGMMI) (horizontale as).

Bron: STASIM-model van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

## Armoede in België

**Figuur 4 – 50% aan loonwaaijer van 100 tot 200% van het GGMMI (per 10%).**



Inkomenscomponenten in euro (vertikale as) bij lonen in % van het GGMMI (horizontale as).

Bron: STASIM-model van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

In de besprekking wordt de nadruk gelegd op de financiële stimulansen of op de financiële vallen voor leefloongerechtigen om de stap naar (meer) werk te zetten. We spreken van een financiële val als een leefloongerechtigde geen financiële verbetering ervaart wanneer hij de stap naar (meer) werk zet.

Het gezinsinkomen wordt hierbij op jaarbasis berekend en vervolgens gedeeld door 12. Het arbeidsinkomen is gebaseerd op het minimumloon voor een werknemer van minimaal 22 jaar en één jaar anciënniteit, inclusief dubbel vakantiegeld en eindejaarspremie. Verder wordt er rekening gehouden met de eindafrekening van de personenbelasting. Voor gezinnen met kinderen bepalen ook de kinderbijslag en kinderopvangkosten het gezinsinkomen. Bij de bestaansmiddelenlots voor de berekening van het leefloon, wordt het nettomaandloon in rekening gebracht. Alle gebruikte bedragen en wetgeving in de simulaties zijn deze die geldig zijn op 1 januari 2011.

Merk op dat er bij het bepalen van het gezinsinkomen geen rekening wordt gehouden met aanvullende financiële hulp, noch met sociale tarieven waarop leefloongerechtigden aanspraak kunnen maken. Vaak vallen deze hulp en financiële voordelen weg bij het zetten van de stap naar werk. Aangezien de aanvullende uitkeringen kunnen oplopen tot enkele honderden euro's, kan dit een negatieve impact hebben op het netto beschikbaar inkomen dat dus niet gesimuleerd wordt met STASIM. Ook bepaalde kosten verbonden aan werk, zoals woon-werkverkeer, worden niet in rekening gebracht. Anderzijds wordt er ook geen rekening gehouden met eventuele financiële voordelen op langere termijn van de overstap naar werk, zoals bijvoorbeeld pensioenopbouw.

De overgang van leefloon naar voltijdse tewerkstelling aan het minimumloon betekent een aanzienlijke verhoging van het inkomen ten opzichte van de leefloonsituatie. Behalve voor het eenoudergezin ligt het netto beschikbaar inkomen (rekening houdend met kinderopvangkosten) voor onderzochte gezinstypes bij tewerkstelling aan het minimumloon doorgaans meer dan 500 euro per maand hoger dan het leefloon. Voor eenoudergezinnen ligt de meeropbrengst een stuk lager als gevolg van de kinderopvangkosten. Merk op dat volledig werkenden aan het GGMMI geen recht hebben op het leefloon of de SPI-vrijstelling.

Verder tonen de simulaties dat de SPI-vrijstelling wel relevant is bij de overgang van leefloon naar deeltijdse tewerkstelling. Gegeven het forfaitair karakter van de SPI-vrijstelling en het relatief laag maximumbedrag, moedigt dit systeem vooral heel kleine deeltijdjobs aan. Het SPI-forfait wordt al bereikt bij een tewerkstelling van minder dan 20% aan het minimumloon. Afhankelijk van de leeflooncategorie vervalt het recht op de SPI-vrijstelling bij een tewerkstelling aan ongeveer 40% (categorie 1), 60% (categorie 2) en 70% (categorie 3) aan het minimumloon waardoor er geen financiële stimulans bestaat om eerder een job met een tewerkstelling aan deze percentages dan een tewerkstelling van 20% aan het minimumloon te aanvaarden.

Ook bij deeltijdse tewerkstelling (50%) aan lonen die hoger liggen dan het minimumloon, kan de SPI toegepast worden en dit tot lonen die 140% van het GGMMI bedragen (categorie 1 en 2). Voor eenverdieters met gezinslast (koppels of alleenstaanden, categorie 3) vervalt de SPI-vrijstelling bij een halftijdse tewerkstelling die wordt vergoed aan een loon dat meer dan 170% van het GGMMI bedraagt. Echter, hoewel de SPI dus wel tot een verhoging van de netto-inkomens leidt ten opzichte van een situatie zonder deze vrijstelling, laat de SPI niet toe om een **netto-meeropbrengst** te creëren tussen

een halftijdse tewerkstelling vergoed aan 100% van het minimumloon en een halftijdse tewerkstelling aan 140% of 170% van het minimumloon.

Het forfaitair karakter van de SPI creëert dus financiële vallen. Maar ook een verschillende fiscale regelgeving voor inkomen uit bijstand, dat niet wordt belast in tegenstelling tot inkomen uit arbeid dat wel wordt belast, vermindert het financieel voordeel van leefloongerechtigen die de stap naar (meer) werk zetten. Een deel van het hogere loon wordt immers wegbelast op het netto beschikbaar inkomen (zie vooral bij deeltijdse tewerkstelling aan lonen hoger dan het GGMPI, figuur 4).

Voor leefloongerechtigde koppels uit categorie 1 (met name koppels zonder kinderlast) bestaat er een bijkomende financiële val. In deze categorie is het recht op het leefloon geïndividualiseerd, wat wil zeggen dat elke partner de helft van het bedrag ontvangt voorzien voor koppels (of alleenstaande ouders) met gezinslast. De individuele leefloonbedragen liggen dan ook relatief laag. Voor de berekening van de individuele **leefloonuitkering** worden ook de bestaansmiddelen van de partner in aanmerking genomen. Het SPI-recht kan gelden zolang het arbeidsinkomen kleiner is dan de som van het forfaitair leefloonbedrag en de SPI-vrijstelling. Deze regel geldt ook voor het arbeidsinkomen van de partner. Maar zodra het arbeidsinkomen van de partner deze limiet overschrijdt, wordt het gedeelte van zijn arbeidsinkomen dat het forfaitair leefloon (onder de bijkomende SPI-vrijstelling!) overschrijdt, in mindering gebracht van het leefloon van de partner. Dit genereert een bijkomende financiële val. Het totale inkomen voor koppels zonder kinderen waarvan één partner gaat werken, ligt dan ook veel lager dan voor een gelijkaardig koppel met kinderen.

Ook de beperking in de tijd voor de SPI-vrijstelling tot 3 jaar (in de beleidsnota van de POD Maatschappelijke Integratie van januari 2012 wordt voorgesteld deze periode uit te breiden naar 6 jaar) kan tot een financiële val leiden. Voor bepaalde personen kan het wegvallen van de SPI-vrijstelling een aanzienlijke vermindering van het inkomen betekenen waardoor hij wordt ontmoedigd om te blijven werken en eerder een volledige leefloonuitkering verkiest.

## 5. Een alternatief voor de SPI?

Drie alternatieve berekeningen van de SPI-vrijstelling werden van dichterbij bekeken via een simulatie van de inkomsten. Bij deze inkomenssimulaties wordt enkel gesleuteld aan de berekeningsmethode van de SPI-vrijstelling, waarbij in het bijzonder wordt gefocust op het beperken van financiële vallen. Alle overige kenmerken van de leefloonberekening blijven behouden, alsook de fiscale en parafiscale omgeving. De alternatieve systemen zijn gebaseerd op:

- (1) Een vaste procentuele vrijstelling op het **netto-arbeidsinkomen**. Het vrijstellingspercentage is verschillend naar leeflooncategorie en bepaald vanuit het principe

dat een inkomen uit bijstand, eventueel gecombineerd met inkomen uit arbeid, niet hoger mag zijn dan een voltijdse betrekking vergoed aan het GGMMI.

- (2) Een vaste uurtoeslag op het **netto-arbeidsinkomen**. De uurtoeslag is verschillend naar leeflooncategorie en bepaald vanuit hetzelfde principe als de procentuele vrijstelling.
- (3) Een vaste uurtoeslag op het **netto-arbeidsinkomen** die overeenstemt met de Inkomensgarantie-uitkering (IGU) in de werkloosheidsregeling. Deze toeslag is identiek voor de verschillende leeflooncategorieën en wordt toegekend vanaf het eerste ge-werkte uur, conform de huidige **SPIregels**.

Het grote verschil tussen deze systemen en de huidige, forfaitaire SPI bestaat erin dat het bedrag van de vrijstelling varieert met de hoogte van het inkomen of de tewerkstel-lingsbreuk. Het totale bedrag van het leefloon daalt evenwel naarmate de tewerkstel-ling toeneemt en dit door de stijging van het nettoloon.

De resultaten van de simulaties van alternatieve pistes tonen aan dat de systemen die steunen op een procentuele vrijstelling of uurtoeslag de financiële valkuilen sterk kunnen verminderen. Dit betekent dat meer werken doorgaans leidt tot een hoger netto-inkomen, wat niet altijd het geval is in het systeem van de forfaitaire SPI-vrijstelling. Voor kleine, deeltijdse jobs leveren de voorgestelde alternatieven een minder voordelig netto-inkomen op dan de huidige SPI-vrijstelling. Maar, terwijl het SPI-forfait geen relatieve meeropbrengst creëert bij tewerkstelling tussen 20% en 60% van een voltijdse tewerkstelling aan het **minimumloon** is dat wel het geval bij de alternatieve systemen. Bovendien wordt bij deze alternatieve systemen nog een leefloonuitkering toegekend bij grotere deeltijdse tewerkstelling.

De financiële val voor koppels zonder kinderen ten laste (categorie 1) die aanspraak maken op een leefloon, kan worden vermeden via een volledige toekenning van de SPI-vrijstelling aan beide partners. Het zou dus nog steeds zo zijn dat bij de berekening van het leefloon, het arbeidsinkomen van de partner verrekend zou worden zodra dit hoger is dan de som van het barema bedrag en de SPI-vrijstelling. Maar enkel het gedeelte van het arbeidsinkomen van de partner dat groter is dan de som van het forfaitair bedrag én de SPI-vrijstelling, zou worden afgetrokken van het leefloon; in plaats van het gedeelte dat enkel het forfaitair bedrag overschrijdt zoals momenteel het geval is.

De mogelijke kostprijs van de verschillende alternatieve systemen werd berekend voor SPI-gerechtigden met werk. Deze oefening leert dat indien geen bijkomende beperkin-gen<sup>9</sup> worden opgelegd aan de rekenregels:

- het basisbudget, i.e. de leefloon-uitgaven aan SPI-gerechtigden met werk, zeer be-perkt is, gegeven het beperkt aantal gerechtigden,
- wanneer de alternatieve systemen geen gedragsaanpassingen tot gevolg hebben, de alternatieven met een vaste procentuele vrijstelling of een vaste uurtoeslag, beide gedifferentieerd naar leeflooncategorie, het basisbudget met respectievelijk 125% en 21% zouden doen toenemen, terwijl het alternatief met de vaste IGU-uurtoeslag het basisbudget zou verminderen met 30%,

- wanneer de alternatieve systemen ook tot gedragsreacties leiden die uitsluitend aanleiding geven tot meer werk ten opzichte van het vertrekpunt, de meerkost daalt of de minkost stijgt ten opzichte van de situatie zonder gedragsreacties, voor alle alternatieven en in alle bestudeerde scenario's met gedragsaanpassingen,
- wanneer alle leefloongerechtigden met een SPI-recht als werkende, minimaal **3/4de** van een voltijdse betrekking zouden werken, alle alternatieven zouden resulteren in een minderkost ten opzichte van het baseline-budget van het scenario zonder gedragsreacties.

## 6. Conclusies

Door laagverdienende jobs financieel aantrekkelijk(er) te maken en daarbij ook de welvaartspositie van de gezinnen te verbeteren is de SPI-vrijstelling als *in-work benefit* op papier een belangrijke troef bij de activering en de opleiding van de personen met een leefloon. Het bereik van de SPI-vrijstelling blijkt feitelijk echter beperkt. In totaal wordt in nog geen 5% van de uitstroom uit het leefloon de SPI-vrijstelling gebruikt.

De literatuur ter zake bekijkt diverse factoren die een impact hebben op het succes van verschillende vormen van *in-work benefits*. De architectuur van *in-work benefits* zorgt in meer op mindere mate voor een herverdelend effect, voor de kosteneffectiviteit van een maatregel en voor een effect op de vraag en het aanbod van arbeid (inclusief de latere doorstroom naar niet-gesubsidieerd werk). Bij de doelgroep spelen ook de gevoldigheid voor financiële prikkels en de nodige randvoorwaarden bij tewerkstelling een rol bij het succes van een maatregel. De voorliggende studie bespreekt enkele van deze elementen specifiek voor de SPI-vrijstelling. De architectuur van de SPI-vrijstelling, die zich richt op een zeer selectieve groep, is erg bepalend voor de gebruiksmogelijkheden ervan. Het gaat onder andere om jobs met een beperkt verdienpotentieel (in loon en/ of in aantal uren) die de combinatie met SPI-vrijstelling toelaten. Door de verschillende leefloonbedragen (afhankelijk van de gezinssamenstelling) ondervinden vooral samenwonenden zonder kinderen nadeel. Het maximale nettoloon waarvoor zij nog gebruik kunnen maken van de vrijstelling ligt lager dan bij de samenwonenden met kinderen en de alleenstaanden. De potentiële impact van de SPI-vrijstelling als bijkomende financiële ondersteuning of als activeringsmiddel wordt zo vanuit de sterke selectiviteit aan de basis ingeperkt.

Drie factoren plaatsen het geringe succes van de SPI-vrijstelling verder in perspectief.

- (1) De preferenties van de leefloontrekkenden en het aanbod aan jobs voor deze doelgroep. Door de SPI-vrijstelling worden deeltijdse en tijdelijke jobs financieel aantrekkelijker gemaakt. Gezinnen die een haalbare combinatie zoeken tussen arbeid en gezin (zoals alleenstaande ouders) lijken zo toch (gedeeltelijk) actief op de arbeidsmarkt ingeschakeld te kunnen worden. Ook jobs met een onzeker statuut (zo-

als interimjobs) en een variabele verloning lijken voor groepen die moeilijk toegang vinden tot de arbeidsmarkt in combinatie met de SPI-vrijstelling een instapkanaal. Anderen worden dan weer gemotiveerd om hun basiscompetenties te versterken met een financiële ruggensteun. De werking van de regionale arbeidsmarkt, met een aanbod met jobs die haalbaar zijn voor deze doelgroep, speelt zeker een belangrijke rol.

- (2) De knelpunten bij de implementatie van de vrijstelling. De OCMW's vinden de SPI-vrijstelling eerder een bijkomende sociale steun dan een stimulans om werk te vinden. Het is voor hen ook een maatregel die meerdere realiteiten dekt (werk versus opleiding), de (her)berekening verloopt volgens regels die op meerdere manieren geïnterpreteerd worden en vormt bovendien een grote administratieve last. De OCMW's geven op verschillende manieren aan dat een verbetering van de SPI-vrijstelling noodzakelijk is. Een vlotte implementatie van de SPI-vrijstelling is een belangrijke randvoorwaarde voor het succes ervan.
- (3) De gevolgen voor het netto beschikbaar inkomen van de leefloontrekenden. Het formataire karakter van de SPI-vrijstelling leidt in bepaalde situaties tot financiële vallen in het beschikbaar inkomen voor leefloongerechtigden die (meer) willen werken.

Alternatieve systemen voor de SPI-vrijstelling, zoals een vrijstellingspercentage op het arbeidsinkomen of een uurtoeslag per gewerkt uur, kunnen deze vallen beperken. Volgens deze systemen varieert de vrijstelling in functie van de hoogte van het inkomen of het aantal arbeidsuren. Het totale bedrag van het leefloon daalt echter naarmate de te-werkstelling toeneemt door de stijging van het nettoloon. De bijkomende financiële val voor leefloongerechtigde koppels zonder kinderen ten laste (categorie 1) kan vermeden worden, indien bij de berekening van de individuele leefloonuitkering de SPI-vrijstelling volledig wordt toegepast op het loon van beide partners.

Een alternatief systeem voor de SPI-vrijstelling dient verder gecombineerd te worden met een algemene verbetering van de maatregel. Dat kan via een gedifferentieerde toepassing naargelang de begunstigde werkt of een opleiding volgt, via een verschil op basis van de gezinssamenstelling (alleenstaande, samenwonende, persoon met gezin ten laste) en/of via de uitbreiding van de toepassingsduur. De verbetering van de maatregel kan de impact op het arbeidsaanbod van leefloontrekenden verhogen.

## NOTEN

1. De tekst is gebaseerd op:  
Carpentier, Sarah, De Vil, Greet, & Natascha Van Mechelen (2011). Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratieve vrijstelling in de berekening van het inkomen. Onderzoeksrapport.  
Bogaerts, Kristel, Darquenne, Rafaël, De Vil, Greet, Van Camp, Guy & Natascha Van Mechelen (2012). Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratieve vrijstelling in de berekening van het inkomen: vervolgproject. Onderzoeksrapport.

2. Zie in het bijzonder punt 81, pagina 34 in Immervoll and Pearson (2009).
3. Zie in het bijzonder punt 48, pagina 27 in Immervoll and Pearson (2009).
4. Zie in het bijzonder punt 49, pagina 27 in Immervoll and Pearson (2009).
5. Indien het in aanmerking te nemen bedrag van de bestaansmiddelen lager is dan de forfaitaire bedragen van het leefloon, dan heeft de betrokkenen recht op een bijkomende vrijstelling.
6. Voor het onderzoek werden administratieve gegevens uit de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming gebruikt. (Voor meer informatie zie: <http://www.ksz-bcss.fgov.be/>). De data hebben betrekking (1) op alle personen die de SPI-vrijstelling op 31 december 2008 (SPI-doorsnede) gebruiken en (2) op de personen die op 31 december 2008 een leefloon ontvingen en die niet aan het werk waren (SPI-instroom en globale cijfers over het leefloon (N = 72876)).
7. Het onderwijsniveau werd afgeleid uit de gegevens van de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling, die gekoppeld zijn aan de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Enkel de personen die ooit ingeschreven waren als werkzoekende bij de arbeidsbemiddeling zijn in deze databanken gekend.
8. Om de werking van de SPI-vrijstelling beter in kaart te brengen wordt de leefloonuitkering opgesplitst in 'leefl\_basis' en 'leefl\_SPI', wat respectievelijk overeenstemt met de forfaitaire component in de leefloonberekening, eventueel verminderd met het **netto-arbeidsinkomen**, en de SPI-vrijstelling.
9. In Bogaerts e.a. (2012) worden ook varianten op de rekenregels gesimuleerd.

## HOOFDSTUK 4

‘lets voor u?’

### Het stimuleren van sociale, culturele en sportieve participatie bij OCMW-clients<sup>1</sup>

*Lode Vermeersch, Anneloes Vandenbroucke en Laurence Noël*

Kunnen deelnemen aan sociale, culturele en sportieve activiteiten wordt vandaag als een basisrecht gezien. Toch hebben velen moeite om de stap naar die activiteiten te zetten. Vooral mensen met een achtergrond van armoede of financiële onzekerheid worden vaak ontmoedigd in hun participatie: ze hebben geen echt overzicht welke activiteiten zoal bestaan, ze zijn bang een buitenbeentje te zijn en voelen zich daarom niet thuis in het aanbod, ze hebben tijd te kort of geld te weinig.

Om deze doelgroepen toch aan te zetten tot sociale, culturele en sportieve participatie, formuleerde de federale overheid enkele jaren geleden enkele gerichte subsidiemaatregelen. Op basis van die maatregelen kunnen Belgische OCMW's voor hun clients participatie bevorderende initiatieven nemen. In dit hoofdstuk evalueren we de maatregelen en schetsen we een algemener beeld van de sociale, culturele en sportieve vrijetijdsparticipatie van OCMW-clients.

1. Inleiding: beleidsaandacht voor participatie aan sociale activiteiten, cultuur en sport

Beleidsmakers tonen al lange tijd bezorgdheid over de vraag of iedereen wel kan participeren aan het sociale en culturele leven. We citeren enkele opvallende beleidsuitspraken in dat verband. Zo werd het recht om “vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap [en] om te genieten van kunst” (art. 27) ruim een halve eeuw geleden opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

(1948). Daarmee werd sociale en culturele participatie algemeen aanvaard als basisrecht. Het recentere Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1990) bekrachtigde, specifiek voor kinderen en jongeren, dat recht op participatie. Het Verdrag gaf aan dat elk kind recht heeft op "rust en vrije tijd, op deelname aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind, en op vrije deelname aan het culturele en artistieke leven. Landen die dit onderschrijven, eerbiedigen het recht van het kind om volledig deel te nemen aan het culturele en artistieke leven, bevorderen de realisatie van dit recht, en stimuleren het bieden van passende en gelijke kansen op culturele, artistieke en creatieve bezigheden en vrijetijdsbesteding." (art. 31, eigen vertaling) Met het recht op spel en recreatieve bezigheden in het bovenstaande citaat verwijst het Verdrag – zij het niet letterlijk – ook naar sport als een fundamenteel recht voor het kind.

Het belang van deelname aan sociale activiteiten, cultuur en sport lezen we niet alleen in internationale beleidsteksten. Ook Belgische beleidsmakers hebben aandacht voor het recht op maatschappelijke en culturele ontplooiing. In 1994 werd dat recht zelfs opgenomen in de Belgische Grondwet. In artikel 23 van de Grondwet klinkt het zo: "Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, (...) de economische, sociale en culturele rechten, (...). Die rechten omvatten inzonderheid: (...) 5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing."

Dat de aanspraak op deelname aan het maatschappelijke leven, zoals in verenigingen, aan cultuur en aan sport, voorkomt in belangrijke beleidsdocumenten en charters garandeert niet dat de samenleving alert blijft voor de gelijke verdeling van deelnamekansen. Beleidsdocumenten kunnen niet verhinderen dat het maatschappelijke draagvlak voor gelijke deelnamekansen fluctueert. Participatie aan sociale, culturele of sportieve evenementen wordt vaak niet gegund aan **maatschappelijke kwetsbare** groepen, zoals werklozen en leefloontrekkers. Wanneer men participatie ziet als een luxeproduct, is men snel van oordeel dat net die luxegoederen niet voor mensen in armoede zijn weggelegd (zie de analyses in Haesendonckx, 2001). Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het vrijetijdsaanbod in de samenleving nog grotendeels is afgestemd op de leefwijze en -stijl van de brede middenklasse en niet op kwetsbare groepen (Coussé & Roets, 2011). In het verlengde van de publieke visie op participatie schuift ook de aandacht van beleidsmakers voor de deelname van kwetsbare groepen soms naar de achtergrond of zakt ze op de politieke agenda. Het fundamentele recht op participatie wordt zo vaak een 'vergeten recht' (Demeyer & Van Regenmortel, 1998).

In het kader van het Europese Jaar van de Bestrijding van Armoede en Uitsluiting (2010) en zeker gedurende het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in datzelfde jaar, flakkerde de (beleids)aandacht voor participatie van kwetsbare groepen in België weer op. Ook werd in dat jaar specifieke aandacht gegeven aan de deelname van kansarme kinderen.

## 2. Waarom participeren? Sociale, culturele en sportieve participatie bij kansarmen, een sociaal grondrecht én een vorm van sociale activering

Waarom verkondigen nationale en internationale overheden het recht op sociale, culturele en sportieve participatie zo nadrukkelijk? Is het zo belangrijk? Deze vraag wordt het vaakst beantwoord met de (zijdelingse) effecten die zo'n deelname ressorteert, zoals: participatie zorgt voor ontspanning, het brengt mensen samen en creëert sociale cohesie, het verruimt de kijk op de omgeving en de wereld, het prikkelt creativiteit, het zorgt voor persoonlijke ontwikkeling. Specifiek voor mensen met een achtergrond van armoede of financiële kwetsbaarheid, zoals dat bij vele OCMW-clients het geval is, heeft de kans op sociale, culturele en sportieve deelname nog een toegevoegde waarde. Het laat hun toe tijdelijk te ontsnappen aan de problemen waarmee zij dagelijks worden geconfronteerd en de zorgen en stress die ze meebrengen. Het bezoeken van een artistieke activiteit kan in hun stressvol bestaan een uitlaatklep vormen en zo het persoonlijke welbevinden (al dan niet tijdelijk) verhogen.

Wood en Smith (2004) schrijven specifiek met betrekking tot de deelname aan muzikale activiteiten: "Noch muzikale ontmoetingen, noch nieuw ervaren emoties kunnen arme mensen rijk maken, stervende mensen terug levend of gevaarlijke omgevingen terugveilig. Muziekoptredens bevatten echter wel aanwijzingen over hoe emotioneel welzijn, geluk, tevredenheid en hoop voelen. En ze laten zien hoe krachtig dergelijke emoties kunnen zijn. Dit is op zijn minst een stap naar het zich kunnen voorstellen, kennen of zelfs kunnen creëren van een andere omgeving." (Wood & Smith, 2004: 544, eigen vertaling).<sup>2</sup>

Ontspannende en leerrijke vrijetidsactiviteiten bieden aan mensen in armoede een mentale en – zeker bij sport – fysieke time-out die cruciaal kan zijn voor hun gezondheid en hun overleven (zie onder andere Hyppä e.a., 2005). Zo kan vrijwilligerswerk en vrijetijdsparticipatie kansen bieden voor individuele ontplooiing en de opbouw van zelfvertrouwen. Het kan mensen het gevoel geven greep te krijgen op het eigen leven, maar ook op het samenleven (Demeyer & Van Regenmortel, 1998). Deelname aan groepsactiviteiten kan geïsoleerde mensen en gezinnen namelijk helpen in hun sociale ontplooiing en bij het opbouwen van de sociale netwerken die ze vandaag missen. Die netwerken kunnen cruciale bronnen van steun betekenen in moeilijke tijden. Ze kunnen ook helpen om op andere levensdomeinen, zoals werk of wonen, deuren te openen (Thys e.a., 2004). In die zin is de opbouw van wat met Bourdieu (1972) en – later – Putnam (1993) vaak 'sociaal kapitaal' wordt genoemd een investering in verschillende domeinen en fasen van het leven. Een noodzakelijke investering, zo blijkt uit onderzoek, want het ontbreken van dat sociaal kapitaal kan tot sociale uitsluiting leiden. "De nood aan toegang tot sociale netwerken of culturele groepen wordt **driegender** in samenlevingen met een hoog niveau van economische en sociale kwetsbaarheid, waar sociale rechten en bescherming ontzegd worden (White, 1997). Degenen die uitgesloten raken van sociale netwerken en culturele groepen worden dus sterk sociaal, psychologisch, politiek,

en zelfs economisch benadeeld, waardoor hun situatie van armoede alleen maar wordt versterkt." (Wagle, 2002, eigen vertaling).<sup>3</sup> Tegelijk zijn sociale netwerken op zich geen garantie voor sociale inclusie en hangt de meerwaarde ervan vooral af van de mate van sociale steun **dat** die netwerken voorzien (De Boyser & Levecque, 2007).

Vormen de positieve effecten van allerlei types van vrijetijdsparticipatie voldoende reden om specifiek kansarme doelgroepen actief naar sociale activiteiten, cultuur en sport te leiden? Anders en enigszins uitdagend gesteld: als sociale, culturele en sportieve participatie een recht is voor iedereen, waarom dan enkel voor een aantal doelgroepen de drempel verlagen?

Uit onderzoek weten we dat niet alle volwassenen op eenzelfde manier en met eenzelfde intensiteit participeren aan het verenigingsleven, sportactiviteiten en cultuur. Onder andere het inkomensniveau en de scholingsgraad van mensen hebben een sterke invloed op de deelnamegraad. De vele onderzoeksresultaten die in het voorbije decennium aantonden dat de participatiegraad van mensen in armoede beduidend lager ligt dan die van de gemiddelde Belg, waren in dat perspectief dan ook nooit echt verrassend. In de praktijk betekent die vaststelling dat gezinnen in armoede vaak niet toekomen aan het verkennen van het brede aanbod van vrijetijdsactiviteiten (Bouverne-De Bie e.a., 2003; Wyckmans & Dierckx, 2009; Vranken e.a., 2009). Ze vertoeven minder in de theaterzaal, het cultuurcentrum, de bibliotheek, het zwembad, de sportzaal, het clubhuis of het verenigingslokaal. Dat geldt niet in het minst voor kinderen in armoede. In Europa leven ongeveer een op acht kinderen in een gezin dat zich geen reguliere vrijetijdsactiviteiten kan permitteren (zoals zwemmen, het bespelen van een instrument of deelname aan een jeugdbeweging). Voor België gaat het om bijna één op dertien kinderen (Europese Commissie, 2011<sup>4</sup>).

De aanwezigheid van zowel volwassenen als kinderen met een precaire financiële achtergrond in het maatschappelijke en culturele leven, wordt door tal van factoren ontmoedigd. Meestal spreken we in dat verband over 'drempels'. Vooreerst is er overduidelijk de financiële drempel die speelt bij de aankoop van toegangstickets en het betalen van lidgeld. Naast deze rechtstreekse kosten zijn er ook nog de onrechtstreekse financiële deelnamekosten zoals de aanschaf **van een materiaal**, de huur van een muziekinstrument of de aankoop van sportkledij. Andere drempels die eigen zijn aan de leefomstandigheden van personen in armoede zijn onder meer beperkte vervoersmogelijkheden, het hebben van weinig mogelijkheden tot flexibele kinderopvang, een tekort aan vrije tijd. Naast deze situationele drempels kunnen ook nog informationele factoren (zoals het gebrek aan informatie over gepast aanbod), dispositionele en psychologische factoren (elementen verbonden met statusverlegenheid, zoals het niet weten hoe zich te gedragen of zich geremd voelen uit angst de ongeschreven codes te overtreden) en institutionele factoren (omdat het aanbod zich in een onbekend deel van stad of gemeente bevindt) een rol spelen (Voor een overzicht zie: Haesendonckx, 2001 en Wyckmans & Dierckx, 2009).

Omwille van deze drempels kunnen veel kwetsbare groepen, zoals OCMW-clients, het recht op participatie aan een vereniging, culturele activiteit of sportevenement niet of niet gemakkelijk opnemen. Ze zijn met andere woorden rechthebbenden, maar vinden toch geen aansluiting bij het aanbod waarop ze recht hebben. Het omschrijven van het 'recht op participatie' als een basisrecht – zoals gebeurt in beleidsteksten – betekent dus nog niet dat dit recht ook onmiddellijk en overal gerealiseerd wordt. Sommige groepen hebben extra steun, toeleiding en begeleiding nodig. Dit kan onder andere gebeuren door middel van overheidsingrijpen, zoals de federale maatregelen ter bevordering van de participatie van OCMW-clients waarop we verder in dit hoofdstuk zullen ingaan.

Naast het rechtendiscours kunnen we het participatievraagstuk bij kansengroepen ook benaderen vanuit het perspectief van sociale activering. Daarbij moeten we ons ervan bewust zijn dat de notie 'activering' tijdsgebonden is en er verschillende beleidsmatige discours achter schuilgaan (Van der laan, 2000). De bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van kwetsbare groepen, zoals OCMW-clients, sluit vooral aan bij het activeringsdiscours in termen van de realisatie van sociale grondrechten (Tutelaars, 2007), waardoor dit activeringsdiscours au fond nauw aansluit bij het rechtendiscours. Het activeringsdiscours vertrekt weliswaar eerder van het top-down toekennen van rechten terwijl het rechtendiscours uitdrukkelijk vertrekt van het bottom-up opnemen van rechten door rechthebbenden. Daarmee heeft het rechtendiscours vooral emancipatorische wortels en doeleinden. De gesprekken die we hadden met beleidsmakers en met OCMW-medewerkers maken duidelijk dat vooral die emancipatorische en empowerende gedachte centraal stond bij het concipiëren van de subsidiemaatregelen ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clients en bij de implementatie ervan door de OCMW's. Beide actoren – beleidsmakers én OCMW-medewerkers – gaan ervan uit dat een OCMW-client (latent of expliciet) een zekere behoefte kan hebben aan integratie en participatie, maar dat hij of zij niet tot participatie komt omwille van een aantal drempels. Hij of zij is met andere woorden uitgesloten of achtergesteld op dit maatschappelijk domein. De activering bestaat er dan in voor elk uitgesloten of achtergesteld individu een geëxpliciteerd traject naar sociale integratie te voorzien, waarbij het individu ook reële participatiekansen krijgt (Hermans e.a., 1999). Zo kan een overheid de kans op de sociale, culturele en sportieve participatie verhogen door financiële drempels te slechten. Die verhoogde deelname leidt op haar beurt tot een meer duurzame inschakeling in de maatschappij. Deze redenering toont aan dat het activeringsdiscours toch meer een instrumentele benadering is dan een rechtenbenadering. Toch staat maatschappelijke activering via sociale, culturele en sportieve participatie niet voor een eng perspectief op participatie. Het gaat om een vorm van activering die enerzijds wel aansluit bij het 'klassieke' activerend arbeidsmarktbeleid (dat economische participatie beoogt via toeleiding, bemiddeling, scholing en vorming... een vorm van arbeidsmarktactivering die jarenlang dominant was in het EU-beleid), maar nog meer bij een activerend welzijnsbeleid dat het welzijn en welbevinden van een individu centraal stelt.

Dit sluit ook aan bij de vernieuwde EU-strategie tot ‘actieve inclusie’ die gekenmerkt wordt door een meer holistische aanpak van armoede en sociale uitsluiting en steunt op drie pijlers, namelijk 1° de lidstaten moeten het recht van individuen op voldoende middelen en sociale bijstand erkennen en toepassen; 2° de lidstaten moeten wie kan werken, aan werk helpen dat best past bij hun arbeidsmogelijkheden of helpen om dat werk te houden en 3° de lidstaten moeten ervoor zorgen dat gepaste sociale steun verleend wordt aan wie dat nodig heeft, om zo hun sociale en economische insluiting te bevorderen (Vranken e.a., 2012).

### 3. De federale maatregelen ter bevordering van de participatie van OCMW-clients onder de loep

Omwille van hun direct contact met mensen in armoede kunnen de OCMW's een belangrijke rol vervullen in de toeleiding van kansengroepen naar een betekenisvolle vrijetijdsparticipatie en in de begeleiding van die groepen tijdens hun deelname. De lokale inbedding van de OCMW's vormt daarbij een troef. Sociale, culturele en sportieve participatie is immers in vele gevallen een lokale kwestie: het gebeurt dicht bij de woonplaats.

De federale overheid spoort de centra aan die rol actief op te nemen door middel van drie verwante maatregelen met bijhorende subsidielijnen:

- Maatregel 1: algemene maatregel ter bevordering van sociale, culturele en sportieve participatie. Deze maatregel heeft tot doel om de sociale participatie en de culturele en sportieve ontwikkeling van de OCMW-gebruikers te bevorderen.
- Maatregel 2: de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede. Deze maatregel heeft tot doel om via verschillende wegen (sociale programma's, onderwijsondersteuning, psychologische en paramedische ondersteuning, pedagogisch materiaal en spellen) mee te voorkomen dat armoede wordt doorgegeven van ouder op kind.
- Maatregel 3: de recup-PC-maatregel. Deze maatregel maakt mogelijk dat OCMW's voor hun clients de kost van een tweedehands PC (helpen) dragen. Zo draagt de maatregel bij tot het dichten van de digitale kloof.

De drie maatregelen zijn gericht op de OCMW-gebruikers of OCMW-clients. Dit zijn personen die gebruik maken van (eender welke vorm van) de openbare dienstverlening behorend tot de opdrachten van een OCMW.<sup>5</sup>

We gaan in wat volgt na hoe de besteding van de federale overheidsmiddelen, verbonden aan deze drie maatregelen, vandaag gebeurt en hoe die de voorbije jaren (sinds 2007) is geëvolueerd om op basis daarvan een inschatting te maken of de maatregelen ook effectief een bijdrage leveren aan het recht op maatschappelijke en culturele ontwikkeling. Dit gebeurt op basis van de resultaten van de beleidsgerichte studie 'Proeven

van participatie. Evaluatie van de federale maatregelen ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clients, met bijzondere aandacht voor de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede (Vermeersch e.a., 2011). Deze beleidsgerichte studie werd in het najaar van 2011 uitgevoerd in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie.

In de studie bestuderen we de drie vernoemde maatregelen aan de hand van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. Zo werden er diepte-interviews (face-to-face en telefonisch) afgenoem van bevoorrechte getuigen, waaronder 31 gesprekken met personen die binnen het OCMW mee verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de maatregel (in de praktijk vaak het hoofd van de sociale dienst of een maatschappelijk werker). Bij de keuze van de geïnterviewden werd een heterogeniteit van centra nagestreefd qua ligging, grootte en vertrouwdheid met de maatregel. Ook werden drie interviews afgenoem van vertegenwoordigers van de koepelorganisaties van de centra ('Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten', 'Union des Villes et Communes de Wallonie', 'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale'). De interviews gingen vooral in op de toepassing van de maatregelen. Aanvullend vonden vijftien korte telefonische interviews plaats met centra die de middelen voor de bestrijding van kinderarmoede partieel of niet gebruikten in 2010. Die interviews focusten op het waarom van die onder- of niet-besteding. Er werden geen OCMW-clients zelf geïnterviewd. De studie ging dan ook vooral in op de toepassing van de maatregelen op beleidsniveau, centrumniveau en niveau van de betrokken OCMW-medewerkers. Naast de interviews analyseerden we een aantal databases (voor de jaren 2007 tot en met 2010). Deze werden door de programmatorische federale overhedsdienst Maatschappelijke Integratie samengesteld. Ze bevatten informatie over de effectieve besteding van de middelen, zoals door de OCMW's zelf gerapporteerd in hun jaarverslagen.

### 3.1 De algemene maatregel ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontwikkeling van OCMW-clients (algemene SCP-maatregel)

Bekijken we eerst de algemene maatregel ter bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontwikkeling van OCMW-clients meer in detail. We staan stil bij de inhoud van de maatregel en bespreken dan de implementatie ervan, eerst op beleidsniveau en daarna op medewerkers- en centrumniveau.

#### 3.1.1 De maatregel toegelicht

Sinds 2003 voorziet de federale overheid middelen voor de OCMW's om de sociale, culturele en sportieve participatie (verder: SCP) van hun cliënteel te bevorderen. Het gaat

om een bedrag van € 6.656.000 (in 2011). Dat bedrag is relatief stabiel gebleven in de afgelopen jaren (2007-2011), al moet de maatregel wel jaarlijks hernieuwd worden met een Koninklijk Besluit en is de subsidie dus niet structureel. Elk OCMW heeft, naargelang van de grootte van haar cliëntenbestand, recht op een zeker deel van de voorziene subsidiepot zonder dat ze echter verplicht is die gelden ook effectief aan te vragen en te gebruiken. De maatregel is dus een mogelijkheid voor en een appel aan de centra, maar geen verplichting. De federale overheid laat toe dat de OCMW's de middelen besteden aan het faciliteren van: de deelname aan sociale, sportieve of culturele manifestaties en verenigingen (met inbegrip van het lidgeld en de voor de deelname noodzakelijke benodigdheden en uitrusting), de organisatie van initiatieven van of voor de doelgroep op sociaal, cultureel of sportief vlak, de toegang tot en deelname aan nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, de aankoop van een gerecycleerde computer via een hergebruikcentrum.

Tekens kan het OCMW zelf kiezen of ze de beoogde kost volledig op zich neemt (en de cliënt dus gratis laat participeren) of slechts een deel ervan financiert. Een centrum kan de middelen ook inzetten om andere organisaties in onderaanmerking in te zetten om de doelstellingen van de maatregel mee waar te maken. Onder specifieke voorwaarden kan een tiende van het subsidiebudget van een centrum ook gebruikt worden als personeelskost binnen het OCMW.<sup>6</sup>

### 3.1.2 Iedereen doet iets, maar passen de stukken in elkaar? De SCP-maatregel tussen andere beleidsmaatregelen<sup>7</sup>

De algemene SCP-maatregel is een losstaande maatregel in de betekenis dat ze niet echt is ingebed in een breed en transversaal beleid rond de sociale, culturele en sportieve participatie van kansengroepen. Dat de maatregel jaarlijks moet hernieuwd worden, staat een dergelijke inbedding ook in de weg. Toch is de maatregel niet alleenstaand. De federale overheid neemt, net als tal van andere (Europese, regionale, provinciale en lokale) overheden, verschillende initiatieven ter bevordering van de participatie van kansengroepen. Vaak haken die maatregelen in de praktijk ook in elkaar. We geven heel kort de belangrijkste maatregelen om te illustreren hoe verschillende overheden tegelijk en met verschillende instrumenten het thema benaderen en op die manier ook – zonder doorgedreven afstemming tussen de verschillende maatregelen – als geheel werken aan de sociale, culturele en sportieve participatie van kwetsbare groepen.

In Vlaanderen bestaat sinds 2008 het zogenaamde participatiedecreet. Dit decreet werkt flankerend en aanvullend op de veelal sectoraal georganiseerde decreten en beleidsvoering in de beleidsvelden Cultuur, Jeugd en Sport. Een van de doelen van het participatiedecreet is om – op lokaal vlak – te werken aan een dynamisch beleid rond de participatie van personen in armoede. Een van de instrumenten die het decreet daarvoor naar voren schuift, is het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie. Het gaat om netwerken van organisaties binnen en tussen gemeenten die zich inspannen om de

drempels naar cultuur, jeugdwerk en sport voor personen in armoede te verlagen. Zo goed als altijd is het lokale OCMW betrokken bij het netwerk, vaak zelfs als coördinator.

Een ander initiatief op het Vlaamse niveau dat goed spoort met de federale SCP-maatregel is het Fonds Vrijetijdsparticipatie. Dit gesubsidieerd samenwerkingsverband werkt complementair aan de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie: in gemeenten zonder ge-subsidieerd lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie kunnen organisaties of verenigingen die mensen in armoede als doelgroep hebben, een aanvraag doen bij het fonds voor de terugbetaling van toegangskosten (en eventueel verwante kosten, zoals babysit).

Het Vlaamse Steunpunt Vakantieparticipatie zet zich dan weer specifiek in voor een betaalbaar vakantieaanbod voor mensen in armoede. Nogal wat OCMW's die lid zijn van het Steunpunt Vakantieparticipatie gebruiken de federale SCP-middelen om de vakantieparticipatie – die wordt gezien als vorm van sociale, culturele en sportieve participatie – van hun clients te bevorderen.

In Brussel en in Wallonië staat de vzw 'Article 27' in voor de democratisering van het culturele aanbod. Ze helpt bij de coördinatie en samenwerking tussen sociale en culturele partners en gaat verschillende diensten sensibiliseren rond cultuur. Ze speelt vaak vooral een rol bij de besteding van de SCP-middelen door de OCMW's. Dat is ook het geval voor de Diensten voor Maatschappelijke Integratie (*services d'insertion sociale*), die ook op lokaal niveau meewerken aan de maatschappelijke integratie van personen die zich in een situatie van uitsluiting bevinden.

Tot slot vermelden we dat, zowel in Vlaanderen, Wallonië als Brussel verschillende steden en gemeenten hun eigen lokale bonnen, passen en cheques hebben om directe financiële drempels voor kwetsbare en minder kapitaalkrachtige groepen te verlagen. Een sterke vervlechting tussen lokale bonnen, passen en cheques enerzijds en de SCP-maatregel anderzijds ligt voor de hand. Zo gebruiken veel OCMW's de SCP-middelen voor de aankoop en verspreiding van eigen cultuur-, sport-, jeugd- of vrijetijdscheques of -bonnen.

Buiten de federale SCP-maatregel neemt het stimuleren van sociale, culturele en sportieve participatie dus wel wat verschillende vormen aan in de drie gewesten. Ze verschillen daarbij vooral in termen van het wettelijk kader, de organisatie en de betekenis van participatie. In Vlaanderen getuigen het 'Fonds vrijetijdsparticipatie' en het 'Fonds vakantieparticipatie' van een visie op participatie als een recht op vrije tijd door het bijwonen van culturele activiteiten en vakanties die gezien worden als emanciperend en een bron van welzijn voor wie in een armoede leeft. Het samenwerken vertrekt er vanuit de gemeente en wordt ontwikkeld in samenwerking met andere spelers. In Wallonië wordt participatie vanuit 'Article 27' ingevuld vanuit de universele verklaring van de rechten van de mens, de invulling hiervan door de Unesco en de onderliggende waarden, namelijk menselijke waardigheid, gelijkheid, vrijheid, sociale rechtvaardigheid en het recht om deel te nemen aan het culturele leven.

Hier is het eerder de artistieke schepping en culturele participatie die centraal staan. Het netwerken tussen sociale organisaties en lokale culturele actoren wordt beheerd en versterkt door de 'Article 27'-verenigingen (regionale eenheden). De participatie in Vlaanderen is dus meer gericht op vrije tijd, in Wallonië meer op cultuur. Brussel profiteert van deze dubbelheid en combineert elementen van de twee andere gewesten met initiatieven specifiek voor de regio. Toch hebben Vlaanderen en Wallonië veel gemeen inzake algemeen cultuurbeleid door het bestaan van soortgelijke structuren (culturele centra, bibliotheken) en gelijke doelen inzake toegang (drukken van de kosten), emancipatie, expressie en het welzijn van wie uitgesloten is.

### 3.1.3 De visie van de maatschappelijk werkers op het bevorderen van sociale, culturele en sportieve participatie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat OCMW's op verschillende manieren worden aangesproken om werk te maken van de vrijetijdsparticipatie van kansarme en maatschappelijk kwetsbare groepen. Het effectief en efficiënt inzetten van de federale SCP-middelen vergt echter een en ander. Het veronderstelt in de eerste plaats een holistische benadering van de cliënten. Dit is een benadering die verder gaat dan de specifieke OCMW-dossiers over financiële hulp, schulden, juridische hulp, werk, thuiszorg of wonen, maar die de persoon en het gezin in zijn geheel bekijkt. De individuele maatschappelijk werkers in de centra moeten hun cliënten aanspreken over hun vrije tijd, hun sociaal netwerk, hun culturele interesses, de participatie van hun kinderen.

Een dergelijke holistische blik is niet gebruikelijk en ook al zet de federale subsidielijnen daartoe aan, niet alle maatschappelijke werkers hanteren die benadering in dezelfde mate, zo blijkt uit de studie. Of de medewerkers die het wel doen de SCP-participatie ook allemaal op een even enthousiasmerende en stimulerende wijze aanbrengen, kan met de onderzoeksresultaten moeilijk beantwoord worden. Uiteraard is het zo dat de ene maatschappelijk werker zelf meer interesse in en sensitiviteit voor cultuur of sport heeft dan de ander en het zou vreemd zijn als dat geen impact zou hebben op de manier waarop hij of zij de participatie aan cultuur of sport promoot bij de cliënten. Die impact is er, zeker daar waar er geen duidelijke afspraken met de maatschappelijk werkers worden gemaakt in het centrum. Net de manier waarop de maatschappelijk werker de "Is dat niets voor u?"-vraag stelt aan de cliënt, kan evenwel het verschil maken tussen participatie en non-participatie. Een sterke mondelinge communicatie over de mogelijkheden van de maatregel en een doordachte promotie van sociale, culturele en sportieve activiteiten tijdens bureelgesprekken en huisbezoeken zijn met andere woorden cruciaal voor een goede implementatie van de maatregel en de gelijke spreiding van de mogelijkheden over alle cliënten. Door het persoonlijk aanspreken van cliënten kan immers ook de psychosociale weerstand (angst voor het onbekende, angst om zich te begeven in een ander sociaal milieu: statusangst, schaamte) die veel mensen in ar-

moede ervaren direct worden gecounterd (Vonck, 2007). Niet verwonderlijk merken de centra dan ook zelf op dat de mondelinge communicatie beter werkt dan schriftelijke sensibiliseringen- en promotie-instrumenten, zoals brieven aan clients, posters in wachtkalen, flyers.

Niet enkel het verschil in de persoonlijke interesse, maar ook het verschil in werkdruk onder de maatschappelijk workers verklaart waarom ze het thema van participatie niet allemaal op dezelfde manier aanbrengen bij hun clients. Ook blijkt dat er maatschappelijk workers zijn die, ondanks de *empowerende gedachte* achter de subsidiemaatregel, de SCP-middelen toch zien als een eerder disciplinerend instrument. Het ondersteunen van sociale, culturele of sportieve participatie is in hun visie iets dat een client moet 'verdienen' of een recht dat de client slechts in ruil krijgt voor het voldoen aan een aantal plichten. In de praktijk betekent dit dat enkel de clients die hun administratieve plichten vervullen (zoals stiptheid bij afspraken, ordelijk en tijdig zijn met documenten) door de maatschappelijke worker worden aangesproken over een gratis cultuur- of sportcheque. De ondersteuning is in zo een geval geen recht en men ziet sociale activering dan meer als een beloning of een 'verdienste' voor de clients die zich op de juiste wijze aanpassen of integreren.

Deze visie is evenwel niet dominant in de centra. Uit de interviews met OCMW-medewerkers blijkt dat de meeste medewerkers de maatregel uitvoeren zoals door de beleidmakers voorzien, namelijk vanuit de idee dat participatie een recht is en dat voor elke hulpvrager ook een passend sociaal, cultureel of sportaanbod moet te vinden zijn.

### 3.1.4 Implementatie en het eigen maken van de SCP-maatregel door de OCMW's

Waar we eerst de implementatie van de SCP-maatregel door de centrummedewerkers onder de loep namen, focussen we nu op de toepassing van de maatregel op organisatie niveau.

De resultaten van de studie tonen aan dat de SCP-maatregel vandaag niet enkel op niveau van de medewerkers, maar ook op centrumniveau al goed is ingeburgerd. Dat blijkt onder meer uit het effectieve gebruik van de middelen die verbonden zijn aan de maatregel. Hoewel het gebruik van de maatregel in de beginjaren eerder aarzelend was, is de vraaggraad (het bedrag dat OCMW's bij de overheid aanvragen ten opzichte van het bedrag waar ze recht op hebben) sinds 2007 tot op vandaag praktisch compleet (99% of meer). Het draagvlak voor de participatie bevorderende maatregel is dus vrij algemeen en er zijn nagenoeg geen OCMW's meer in België die de federale middelen die ze ter beschikking hebben niet of niet goed inzetten. Het aantal gemeenten dat er geen gebruik van maakt, is niet alleen gering (slechts enkele kleinere gemeenten) het daalt bovendien nog. We mogen dus voorzichtig stellen dat er geen OCMW's meer zijn die vinden dat het stimuleren van sociale, culturele en sportieve participatie geen taak voor hen is.

Hoe de centra de subsidies besteden, blijft wel erg verschillend en afhankelijk van de lokale situatie, de beleidskeuzes, de politieke visie en de grootte van elk centrum. De federale maatregel geeft ook de ruimte voor verschillende toepassingen. Zo gebruikt het ene centrum alle middelen voor het verspreiden van boekenbonnen of sport- of cultuurcheques, terwijl het andere enkel bijspringt wanneer een cliënt zelf een wens tot deelname uitdrukt. Uit dat voorbeeld blijkt al dat de besteding van de middelen niet noodzakelijk de interesse of vraag bij cliënten weerspiegelt of de manier waarop het centrum, onder meer door communicatie, die vraag prikkelt. In dit geval, wanneer de besteding volledig los komt te staan van de behoefte of vraag van de cliënt, komt ook de *empowerende gedachte* achter de maatregel onder druk te staan.

Uit de interviews blijkt dat de meeste centra rond de besteding van de subsidies wel een vaste aanpak hebben ontwikkeld. Bij sommige – veelal grote – centra wordt gewerkt met een neergeschreven intern reglement, bij andere gaat het om mondelinge richtlijnen. Het werken met een reglement dat op een gestandaardiseerde manier wordt verspreid in het centrum (bijvoorbeeld via intranet), zorgt ervoor dat de maatregel efficiënter en eenduidiger wordt geïmplementeerd. In de meeste gevallen vindt ook een jaarlijkse interne evaluatie van de aanpak plaats, hetzij door (een groep van) maatschappelijk werkers hetzij door het centrumbestuur. Deze evaluatie blijft echter vooral een interne zaak. Veel centra blijken nauwelijks geïnformeerd over hoe andere centra de middelen gebruiken. Dit maakt dat er niet of slechts zelden geleerd wordt uit de (goede en slechte) ervaringen van andere OCMW's en hoe gelijkaardige problemen door verschillende centra worden aangepakt.

### 3.1.5 Participatie bevorderen door individuele cliënten te ondersteunen

Van alle vormen van vrijetijdsparticipatie die met de federale middelen worden ondersteund, gaat ruim vier vijfde (85% in 2010) naar zogenoamde individuele tegemoetkomingen. Dit betekent dat het OCMW bepaalde kosten die een individu maakt of wil gaan maken deels of volledig op zich neemt. Het gaat vooral om lidgelden en benodigheden voor de deelname aan verenigingen of andere instanties. We geven de meest voorkomende bestedingen: een zwemkaart of -abonnement, de deelname aan een jeugdkamp, het lidmaatschap bij een voetbal-, gym-, fitness-, dans- of gevechtssportclub, het lidmaatschap bij een vereniging, het inschrijvingsgeld aan een kunstacademie. Deze kosten staan samen voor de helft (50,5%) van de bestedingen. Ze worden gevolgd door andere individuele tegemoetkomingen, zoals de gedeeltelijke of volledige terugbetaling van kranten- of tijdschriftabonnementen, B-dagtrips, toegangstickets voor theater, musical, concerten, films, boeken. Deze categorie staat voor 31,8% van alle bestedingen.

Voor de individuele tussenkomsten hanteren de meeste centra een maximum per persoon (of per gezin) per jaar. Dat maximum varieert sterk. Het loopt van € 50 tot € 250 naargelang van het centrum. Sommige centra bepalen ook een maximum per gezin of per kind (meestal een degressief bedrag voor het eerste, **tweede derde** of volgende

kind). Dat de centra zelf kunnen beslissen welke maxima ze gebruiken, ligt in de lijn van de autonomie van OCMW's en laat toe dat ze de bestedingen afstemmen op lokale noden en gewoonten van het cliënteel. Op grotere schaal houdt deze autonomie natuurlijk enkele risico's in, zoals ongelijke ondersteunings- of activeringskansen: waar de ene cliënt in gemeente A een sterke ondersteuning kan krijgen (bijvoorbeeld 220 euro per jaar), kan de andere cliënt voor dezelfde vraag in buurgemeente B geen of nauwelijks ondersteuning krijgen (bijvoorbeeld 50 euro of minder). Het is aangewezen dat door intervisie tussen de centra, maar ook door niet-bindende richtlijnen van de overheid, dergelijke situaties zo veel als mogelijk vermeden worden.

Ook andere aspecten in de besteding van de SCP-middelen kunnen in ongelijke deelnamekansen resulteren. Zo gebeuren de individuele tussenkomsten in vele centra nog volgens het 'wie-vraagt-die-krijgt'-principe. Dit betekent dat het initiatief moet uitgaan van de potentieel begunstigde. De cliënt zelf moet dus de maatregel kennen en zelf bij een OCMW-medewerker naar de tussenkomst vragen. Dat is niet vanzelfsprekend voor een cliënt die als hulpvraager bij een OCMW over de vloer komt. Vooral de ervaringen van andere cliënten die gedeeld worden in een lokale armoedevereniging of netwerk zet cliënten aan hun wensen te formuleren bij een OCMW.

Vooral in kleinere centra geldt ook het *first-come-first-served-principe*; wie eerst komt, wordt eerst bediend. Dit principe wordt vooral daar toegepast waar de vraag het beschikbare budget overstijgt. Hierdoor krijgt men een afromingseffect: de best geïnformeerde, meest mondige, snelst reagerende cliënten maken het meest kans om de middelen te kunnen gebruiken. De *non-take-up* ligt dan het hoogst bij geïsoleerde en slecht of laat geïnformeerde cliënten. Deze laatste zijn dus in het nadeel, terwijl net bij hen de maatregel het sterkste, emanciperende effect zou kunnen hebben.

Door de toepassing van het *first-come-first-served-principe* nemen de afromingseffecten toe naarmate de individuele bestedingsmogelijkheden steeds beter bekend geraken bij steeds meer cliënten. Een grotere vraag zet immers druk op de mogelijkheden, zowel op de ondersteuning van individuele activiteiten als op de collectieve acties. Bij een aantal centra overtreft de vraag vandaag al de subsidiemogelijkheden. Andere OCMW's voorzien dat dit in de nabije toekomst het geval zal worden. Het gebeurt ook dat de centra daardoor hun besteding aanpassen aan de omvang van de vraag en het maximum bedrag per persoon verlagen. De vraag die zich in dat geval opdringt, is hoe sterk het participatievorderend effect nog kan zijn van een tussenkomst die lager is dan – bijvoorbeeld – 50 euro? Volstaat dit om mensen te laten proeven van het verenigingsleven, het culturele of sportieve aanbod en kan het hen nog wel stimuleren tot duurzame participatie? Het verlagen van het maximumbedrag kan ook niet zonder bepaalde cliënten teleur te stellen. Hoe langer de maatregel van kracht is, hoe meer cliënten ook op een bepaalde individuele ondersteuning beginnen 'te rekenen'. Zij zien het steeds meer als een (verworven) recht.

We kunnen dus samenvattend stellen dat er een keerzijde is aan het succes van de maatregel: hoe meer het recht op de tussenkomst bekend raakt, des te groter de druk

op het budget en des te moeilijker het ook wordt om voor elke cliënt de ervaren financiële participatierempels voldoende te milderen. Afromingseffecten zorgen voor een ongelijke verdeling van deelnamekansen en het deelnamebevorderende effect van de middelen dreigt ook af te nemen naarmate meer cliënten van de middelen gebruik willen maken. Op zo een moment wordt het weer zaak om prioritaire groepen af te bakenen en deze gericht te gaan stimuleren.

### 3.1.6 Participatie bevorderen door middel van collectieve activiteiten

Naast de individuele steun van cliënten in hun participatieproces kunnen de OCMW's, de SCP-middelen ook gebruiken voor het zelf (mee) organiseren van collectieve sociale, culturele of sportieve activiteiten. Dit gebeurt wel opvallend minder dan de individuele ondersteuning. De collectieve activiteiten staan voor 15% van alle met subsidies ondersteunde activiteiten. Concreet gaat het bij collectieve activiteiten om het organiseren van bijvoorbeeld een groepsuitstap naar de zee, de Zoo, Planckendael of naar een musical. Het kan ook gaan om de organisatie van een sportdag of feest. Deze activiteiten veronderstellen allemaal een sterke personeelsinzet én organisatietalent. Vooral voor de kleinere centra ligt dat moeilijk. De studie maakt duidelijk dat enkel grotere OCMW's ook grotere projecten waarmaken of voldoende middelen hebben om een andere actor de activiteit te laten organiseren/begeleiden.

Waar collectieve activiteiten plaats vinden, gebeuren ze veelal in informele samenwerking met andere organisaties zoals lokale armenverenigingen. Die samenwerking tussen centra en andere organisaties is opvallend, gezien de maatregel daar geen extra honorering voor voorziet. Samenwerkingen kunnen ook erg verschillend van aard zijn. De manier waarop een OCMW communiceert en coördineert (bijvoorbeeld bij een locaal netwerk vrijetijdsparticipatie in Vlaanderen of in het kader van het Waalse 'Article 27') en de banden die een centrum heeft met andere initiatieven (zoals lokale vrijetidspassen), hebben een sterke invloed op de samenwerkingen van een OCMW. Over het algemeen zien we dat de verschillende maatregelen op verschillende beleidsniveaus (SCP-maatregel, participatiedecreet, 'Article 27', lokale passen en cheques) elkaar versterken. Ze zorgen voor een informatiedoornstroming en creëren nieuwe mogelijkheden voor individuele en collectieve participatie.

In het kader van de SCP-maatregel worden hier en daar ook zogenaamde gebruikerscomités gestart. Via deze comités worden de (potentiële) gebruikers van de SCP-maatregel rechtstreeks betrokken bij de keuze en de planning van de (collectieve) sociale, culturele en sportieve activiteiten. Want ook dat blijkt belangrijk: dat activiteiten niet zomaar 'voor' de cliënten worden georganiseerd, maar ook 'door' en 'met' hen. Deze manier van werken sluit ook aan bij het streven van de Europese Commissie (INBAS & Engender, 2010) naar meer *empowerende* vormen van participatie waarbij de rol van de participant evolueert van geïnformeerde, over geconsulteerde, adviseur, partner tot (mede)beslisser.

### 3.2 De maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede bij kinderen van OCMW-clients

In deze paragraaf gaan we dieper in op de nieuwe maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede bij kinderen van OCMW-clients. Net als in de vorige paragraaf staan we eerst kort stil bij de inhoud van de maatregel en bekijken dan de implementatie ervan.

#### 3.2.1 De maatregel toegelicht

In 2010 werd een paragraaf toegevoegd aan het Koninklijk Besluit betreffende de maatregel ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clients. Het gaat om een paragraaf ter ondersteuning van OCMW-activiteiten gerelateerd aan de bestrijding van armoede bij kinderen van OCMW-clients. De maatregel werd in 2010, het Europees Jaar van de Bestrijding van Armoede en Uitsluiting, in het leven geroepen op basis van de vaststelling dat maar liefst één op de vijf kinderen in Europa een armoederisico kent. Het *Joint report on social protection and social inclusion* (Europese commissie) van 2009 gaf ook aan dat het armoederisico bij kinderen niet gedaald is sinds de millenniumwissel.

Om de strijd tegen kinderarmoede aan te gaan, krijgen de OCMW's een subsidiebedrag van de federale overheid dat ze lokaal kunnen inzetten. De voorwaarden en toepassingsmogelijkheden van de nieuwe maatregel lopen vrij parallel met de algemene SCP-maatregel die al sinds 2003 bestaat (cf. paragraaf 3.1). Ook binnen deze kinderarmoede-maatregel kan elk centrum autonoom kiezen voor welke types van ondersteuning het opteert en of het individuele dan wel collectieve ondersteuning verkiest. De maatschappelijke dienstverlening wordt door de subsidieverstreker wel beperkt tot de volgende vijf ruime categorieën die feitelijk verder gaan dan enkel vrijetijdsparticipatie: sociale programma's, onderwijsondersteuning, psychologische en paramedische ondersteuning, pedagogisch materiaal en spellen.

In het totaal was er in het jaar 2010 € 4.199.977 beschikbaar voor de uitvoering van de maatregel. Dit betekent een betoelaging van de OCMW's, variërend tussen 251 euro en 233.917 euro.

#### 3.2.2 De inzet van OCMW's op de bestrijding van armoede bij kinderen

De in de studie bevraagde OCMW's appreccieren zeer sterk de extra aandacht voor kinderarmoede door de nieuwe maatregel. Ze beschouwen het bestrijden van armoede bij kinderen zelfs als een kernopdracht van centra, omdat de maatregel inspeelt op preventie en op basisbehoeften. In 2010 (het startjaar van de maatregel) werden de budgetten door de OCMW's niettemin nogal ongelijk en beperkt gebruikt, zo blijkt uit de kwantitatieve analyse van de jaarverslagen van de OCMW's. In Wallonië lag de bestedingsgraad ook nog significant lager dan in Vlaanderen. Vooral in de provincies Luik en Henegou-

wen waren er veel OCMW's die in 2010 duidelijk nog niet of onvoldoende vertrouwd waren met de maatregel. Enkel in de provincies Antwerpen en Brussel benaderde de bestedingsgraad van deze nieuwe maatregel meteen de bestedingsgraad van de algemene SCP-maatregel. De bestedingsgraad van de middelen voor alle OCMW's samen was 58%. Heel wat subsidies vloeiden dus terug naar de federale overheid. Ongeveer een op vijf OCMW's maakte in 2010 geen gebruik van de middelen. Daarnaast besteedden heel wat centra de hen toegekende middelen maar deels. Dit is frappant, maar tegelijk niet verrassend. Ook de SCP-maatregel werd in de beginjaren maar aarzelend toegepast. In 2011 lag de bestedingsgraad met 76,3% al beduidend hoger. Slechts 78 centra maakten in 2011 geen gebruik van de middelen.

De hoofdoorzaak voor deze beperkte besteding van de kinderarmoedemiddelen in 2010 lag bij de late aankondiging en het eenmalige karakter van de maatregel, zo blijkt uit de studie. Vooral door de late aankondiging was een aantal centra onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden van de maatregel. Vooral de OCMW's met 'een traditie' in het werken rond kinderarmoede slaagden er in 2010 in met de nieuwe middelen meteen zinvolle activiteiten te ondersteunen of nieuwe projecten te organiseren. Voor de OCMW's waarvan de strijd tegen kinderarmoede nog geen onderdeel van hun beleid of expertise was, lag dat duidelijk moeilijker. De kwantitatieve analyses in de studie tonen ook aan dat de centra die de algemene SCP-subsidie ten volle benutten meer geneigd waren dan andere centra om de middelen ter bestrijding van kinderarmoede meteen te gebruiken. Het illustreert de vervlechting tussen de twee federale maatregelen.

De mate waarin op de oproep van de federale overheid werd gereageerd, blijkt verder afhankelijk van de stafgrootte, de hiërarchische structuur van het centrum en het centrumbeleid. Een verband tussen de grootte van de gemeenten – het aantal inwoners of het aantal rechthebbenden op maatschappelijke integratie – en het gebruik van de kinderarmoedemiddelen werd niet vastgesteld. Dit geeft aan dat het wellicht niet de 'armste' gemeenten zijn (gemeenten met de relatief grootste populatie mensen met recht op maatschappelijke integratie), die het meest alert op deze nieuwe maatregel reageerden. De studie en de goede praktijken tonen wel aan dat zowel grote als kleine OCMW's mogelijkheden hebben op het vlak van de bestrijding van kinderarmoede. De grote centra hebben uiteraard meer personeel om zelf acties op te zetten, maar kleine OCMW's kunnen ook een betekenisvolle bijdrage leveren, zoals door één specifiek bestaand project te ondersteunen (zoals het betalen van onbetaalde schoolfacturen van OCMW-clients) hetgeen nauwelijks personeelsinspanning vergt of door zelf een kleinschalig, maar origineel project te starten.

### 3.2.3 Acties voor de bestrijding van kinderarmoede: individuele en collectieve ondersteuning

Welke activiteiten werden in 2011 met de federale middelen ter bestrijding van de kinderarmoede gerealiseerd? De subsidies werden in het startjaar van de maatregel vooral

gebruikt voor onderwijsondersteuning, voornamelijk via schoolfacturen, boeken, maaltijden, busabonnementen en schoolreizen. 41,2% van de middelen werd hieraan besteed aan een gemiddelde kost van 82,3 euro. In 2010 was dat nog 53,5% van de middelen aan een lager gemiddeld bedrag van 49,40 euro per cliënt.

19,6% van de middelen ging in 2011 naar de paramedische ondersteuning (voornamelijk kosten voor orthodontie, opticien, medicijnen en groeimelk) van kinderen van OCMW-clients. Dit is ongeveer hetzelfde aandeel als in 2010 (17,4%). De kost per begunstigde lag daar hoger dan bij onderwijsondersteunende tussenkomsten (91,7 euro per begunstigde cliënt in 2011 en 147,3 euro in 2010) omdat paramedische kosten vaak sterk oplopen, ook al gaat het maar om één consultatie.

Verder ging in 2011 ook een aanzienlijk bedrag (29,8% van de bestede middelen) naar collectieve activiteiten, zoals recreatieve en ontspannende activiteiten voor kinderen.

### 3.3 De **recup-PC-maatregel**

Staan we tot slot even kort stil bij de derde maatregel die verbonden is aan de idee van sociale, culturele en sportieve participatie. Sinds 2007 kunnen de OCMW's ook een bezoek doen op federale middelen om tweedehands pc's aan te kopen voor hun clients. Slechts een beperkt aandeel van de centra gebruikt deze recuper-PC-maatregel. Zij die deze middelen gebruiken, doen dat wel intens. Voor hen schiet het door de federale overheid voorziene budget vaak te kort. Niettemin neemt het aandeel centra dat geen gebruik maakt van deze recuper-PC-middelen wel toe. Die *non-take-up* is voornamelijk te wijten aan de lage maximale tussenkomst van de federale overheid per computer (maximaal 100 euro) en aan het feit dat ICT-gerelateerde kosten (zoals internetaansluiting en printers) niet met deze middelen kunnen worden gedekt. Omdat de digitale kloof van de eerste graad nog steeds bestaat, mogelijk zelfs sterk voelbaar is bij OCMW-clients, blijft de recuper-PC-maatregel echter belangrijk, maar een nieuwe verdeelsleutel en een sterkere integratie van deze maatregel in de algemene SCP-maatregel dringt zich op.

## 4. Samenvattende conclusies en beleidssuggesties

Tot slot zetten we de belangrijkste conclusies op een rijtje en geven we enkele aanbevelingen.

Laten we eerst even terugrijpen naar de uitgangsvraag van dit hoofdstuk: vormen de twee federale maatregelen die we hebben besproken een hefboom voor participatie van kansarmen? Dragen ze bij tot een menswaardiger leven voor mensen in armoede, zowel volwassenen als kinderen, een leven waarin ook sociale participatie, cultuur en sport een plaats hebben. Het gerapporteerde onderzoek maakt duidelijk dat de federale maatregelen een verschil maken.

Ze maken in de eerste plaats een verschil door het deels of geheel slechten van financiële drempels tot participatie. De beide maatregelen maken deelname aan sport, cultuur, het verenigingsleven, onderwijs en vorming, recreatie en spelen goedkoper, zo niet gratis, voor een doelgroep die net door die financiële drempel wordt gehinderd. Ook op niet-financiële drempels en niet-zichtbare drempels hebben de maatregelen een positieve impact. Het doorpraten van zinvolle vrijetijdsactiviteiten met OCMW-clients is een vaste routine die in veel OCMW's en bij veel maatschappelijk workers werd geïnitieerd door de maatregelen. Veel OCMW's gaan ook verder dan het bespreken van de mogelijkheden met de clients. Ze geven niet enkel wegwijsers door het aanbod, ze sensibiliseren de clients ook over het belang van deelname. Ze promoten dus de deelname zelf (toeleiding) en in het geval van collectieve activiteiten gaan ze die deelname ook zelf begeleiden. Naast de financiële drempels verlagen ze op die manier ook dispositionele of psychologische, situationele en institutionele drempels. Hoewel er nog ruimte is voor groei, doen de centra dit al vaak op proactieve wijze. Ze wachten dan niet tot de cliënt hen aanspreekt over het onderwerp, maar kaarten het zelf aan. Deze houding van proactief handelen is wezenlijk voor het waarmaken van participatie als basisrecht, want veel kansarme groepen zullen de behoefte aan sociale, culturele of sportieve participatie niet zelf uiten. Omwille van hun vele zorgen, zullen ze deelname mogelijk niet eens overwegen, of berusten in het idee **"dat is niets voor mij"**.

De studie toont aan dat implementatie van de maatregelen tijd nodig heeft. Na negen jaar benadert de bestedingsgraad van de algemene SCP-middelen stilaan het maximum. Het gebruik van de middelen verbonden aan de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede was in 2010 nog beperkt. Ook deze maatregel heeft tijd nodig om op 'kruis-snelheid' te komen. Toch leren we uit de diepte-interviews met OCMW-medewerkers dat het ruime merendeel van de OCMW's erg overtuigd is van het belang van zowel de ondersteuning van de sociale, culturele en sportieve participatie als van de initiatieven ter bestrijding van kinderarmoede. Ze geven ook aan dat de middelen verbonden aan beide maatregelen zaken mogelijk maken die niet zouden gebeuren als de middelen er niet waren. De subsidie lijkt dus, vanuit het perspectief van de centra, geen *deadweight* (effect dat zich ook zonder de maatregel zou hebben voorgedaan) te zijn. Ook uit de bestedingspatronen blijkt dat het overheidsgeld zijn doel niet mist, niet verkeerd wordt gebruikt.

Dat de OCMW's zich inspannen voor vrijetijdsparticipatie en de bestrijding van armoede bij kinderen, is nochtans niet vanzelfsprekend. De maatregelen plaatsen de centra immers in een rol die verder strekt dan de louter hulpverlenende rol of de rol van klassieke bijstand. De maatregelen doen een appel aan de centra om *empowerend* en *versterkend* op te treden, ook buiten de 'klassieke' OCMW-dossiers en procedures om. De centra zijn hiervoor goed geplaatst omdat ze een direct en regelmatig contact hebben met veel mensen in armoede, mensen die door andere instanties (kunst- en cultuurinstanties, sportorganisaties en sociale verenigingen) zelden rechtstreeks worden aangesproken. Maar de positie van de centra in het algemeen maakt uiteraard nog niet

dat de rol van participatiemotor ook door de afzonderlijke centra en afzonderlijke maatschappelijk werkers gemakkelijk wordt waargemaakt. Het is een rol die vanzelf-spreekend lijkt, maar daarom nog niet vanzelf gaat. De studie traceerde verschillende drempels op organisatie- en medewerkersniveau, zoals het gebrek aan affiniteit met participatie, het gebrek aan tijd om het ter sprake te brengen door de focus op dringende hulpverlening, het ontbreken van een duidelijk centrumbeleid of duidelijke richtlijnen van het centrumbestuur. Het zijn drempels die tijd vragen om af te brokkelen. Om afstromingseffecten en ongelijke doorstroom van informatie naar de clients te vermijden, bepleiten we een sensibilisering van die OCMW-werkers (bijvoorbeeld via een campagne van de overheid) en een sensibilisering van de centra zelf om een systeem toe te passen dat toelaat op te volgen of elke maatschappelijk werker **in-beter gelijke mate/wijze** de ondersteuningsmogelijkheden die maatregelen **bieden ter sprake** brengt.

De centra moeten ook een eigen werkwijze – zich elk jaar baserend op een steeds ruijmere ervaring – kunnen uitwerken, zowel inzake de stimulering van sociale, culturele en sportieve participatie, als inzake de strijd tegen de overdracht van armoede van de ene generatie op de volgende. Dit vraagt uiteraard standvastigheid in de subsidiëring. Vandaag moeten beide maatregelen elk jaar opnieuw goedgekeurd worden in het federale **parlement**. Dit betekent dat de subsidies elk jaar kunnen wegvalLEN. Die onzekerheid weerhoudt vele centra ervan een beleid op lange termijn uit te bouwen. Zo'n beleid impliceert initiatieven als een neergeschreven reglement, een vast netwerk van partners en een communicatiestrategie op langere termijn. Het ontbreken van dergelijk langtermijnbeleid weerspiegelt zich vandaag in individuele tussenkomsten die niet verder gaan dan één jaar. Zo is een client die een meerjarige muziekopleiding wil volgen, het eerste jaar wel zeker van een OCMW-tussenkomst bij het inschrijvingsgeld, maar is hij/zij nadien afhankelijk van de jaarlijkse goedkeuring van het Koninklijk Besluit voor tussenkomsten in de volgende jaren van zijn opleiding.

De twee maatregelen situeren zich gelukkig niet in een beleidsvacuum. Ze zijn niet de enige inspanningen van de overheid om het lidmaatschap bij een vereniging, het bezoek aan een cultuurinstelling of de ontspanning/inspanning bij een sportclub democratisch en toegankelijk te maken voor iedereen. We vermeldden eerder onder meer het Vlaamsse **participatielaw**, 'Article 27' vzw en het Fonds voor Vrijjetdsparticipatie. Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende maatregelen op de verschillende overheidsniveaus en in de verschillende gemeenschappen elkaar versterken en in de praktijk ook in elkaar haken. Zo worden de SCP-middelen soms gebruikt bij initiatieven van de netwerken voor vrijjetdsparticipatie, maar evenzeer kan de coördinerende rol van een OCMW in zo een netwerk een stimulans zijn om een centrumbeleid rond kinderarmoede uit te bouwen. Dit betekent echter niet dat er een volledige afstemming is tussen alle bestaande maatregelen. Uiteenlopende normen op het vlak van administratie, de mogelijkheden tot het gebruik van subsidies voor personeelsinzet, de kansen tot gesubsidieerde samenwerking, staan een perfecte match van de verschillende maatregelen op de verschillende beleidsniveaus nog in de weg. Ook het feit dat de persoonsgerelateerde

materies sport, cultuur en sociaal-cultureel werk explicet bevoegdheden zijn van de gemeenschappen, zorgt ervoor dat de federale SCP-maatregelen niet eenvoudig aansluiting vinden bij andere participatie bevorderende initiatieven en maatregelen.

Dat verschillende beleidsniveaus en -velden werken aan het stimuleren van participatie bij mensen in armoede is echter essentieel. Dat komt omdat de OCMW's en OCMW-medewerkers niet iedereen bereiken die ze willen en moeten bereiken. Niet elke OCMW-client leeft in armoede en – nog relevanter – niet iedereen die in armoede leeft, is cliënt bij het OCMW. Veel maatschappelijk kwetsbare groepen (zoals personen met een karg pensioen, een invaliditeitsuitkering of een werkloosheidssuitkering) worden niet door de centra bereikt, terwijl zij net zo goed een participatiestimulans verdienen. Dit is niet zozeer een tekortkoming van de federale maatregelen, maar wel een appel om participatie bij kansarmen niet enkel te bevorderen via de OCMW's, maar deze opdracht aan verschillende maatschappelijke spelers toe te kennen.

Een belangrijk aspect inzake afstemming is ook de ervaringsuitwisseling tussen de centra. Via publicaties, studiedagen en online-netwerkmogelijkheden zouden centra elkaar nog beter kunnen inlichten over hun visie, hun concrete bestedingsmogelijkheden en de moeilijkheden die zij ervaren bij collectieve acties. Dit gebeurt vandaag te sporadisch. Dergelijke intervisie kan ook de samenwerking tussen de OCMW's onderling stimuleren. Tegelijk zou de overheid ook samenwerking tussen een OCMW en andere actoren (zoals culturele/sportcentra, verenigingen) moeten belonen. Door samenwerking kunnen de centra hun aanbod immers methodisch versterken (verdieping) en een groter publiek bereiken (verbreding). Met betrekking tot de maatregel rond kinderarmoede moet ook het participatief werken, waarbij collectieve acties worden opgezet met behulp van mensen in armoede zelf, expliciter gehonoreerd worden om de impact van de maatregel te versterken.

## NOTEN

1. Dit artikel is gebaseerd op dit beleidsgericht onderzoek: Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011), Proeven van participatie. Evaluatie van de federale maatregelen ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clients, met bijzondere aandacht voor de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede. HIVA (KU Leuven) – ULB: Leuven – Brussel. Dit onderzoek en de management summary zijn te downloaden op de website van de POD Maatschappelijke Integratie die opdrachtgever van deze studie was: [www.mi-is.be](http://www.mi-is.be)
2. “*Neither musical encounters nor kindled emotions can make poor people rich, dying people live or risky environments safe. However, musical performances do contain clues about what emotional well-being is, what happiness, contentment and hope feel like, and they show how powerful these emotions can be. This, at least, is a step towards imagining knowing, even creating a different kind of world.*”
3. “*The fact that one needs access to some social networks or cultural groups becomes more imminent in those societies where the level of economic and social vulnerability is high and social rights and protection are denied (White, 1997). Those who get excluded from social networks and cultural groups will thus be greatly disadvantaged socially, psychologically, politically, and even economically, thereby reinforcing one to become and/or remain poor.”*

4. Cijfers voor het jaar 2009 op basis van EU-SILC.
5. Om het bedrag te bepalen waarop de individuele OCMW's recht hebben bij de implementatie van de maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie en culturele en sportieve ontwikkeling, houdt de federale overheid rekening met twee criteria (cf. art. 4 van het KB van 19 augustus 2011):
  - 50% op basis van het aantal rechthebbenden op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming als bedoeld in artikel 37, § 1 en 19 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994, in de gemeente op 1 januari 2010;
  - 50% op basis van het aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie als bedoeld door de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (de zogenaamde RMI-wet) in de gemeente op datum van 1 januari 2010.
6. Het Koninklijk Besluit voorziet in een personeelsforfait van 10% van het verantwoorde bedrag voor OCMW's die recht hebben op een SCP-subsidie van 25 000 euro of meer. OCMW's die een samenwerkingsakkoord afsluiten om de subsidie op een gecoördineerde manier samen te beheren en van wie de gecumuleerde subsidies 25 000 euro of meer bedragen, hebben eveneens recht op het personeelsforfait. Er wordt gesproken van een 'forfait' omdat de werkelijke personeelskost hoger of lager kan liggen dan het forfait. Een vereiste voor het bekomen van het forfait is wel dat het gesubsidieerde personeelslid ingeschreven staat op de loonlijst van het OCMW (of één van de samenwerkende centra).
7. Informatie over de andere beleidsmaatregelen die in deze paragraaf worden toegelicht is te vinden op: <http://www.article27.be/>, <http://www.fondsvrijetijdsparticipatie.be/>, <http://www.vakantieparticipatie.be/>, <http://www.cultuurnet.be/nieuws/proefproject-vlaamse-vrijetijdspas-aalst>.



## HOOFDSTUK 5

# Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's

*Katrien Steenssens*

### 1. Inleiding

Het hedendaagse OCMW vervult haar opdracht in een uitdagende en dynamische context. Zo is er de economische crisis die leidt naar groeiende wachtrijsten voor budgetbegeleiding of -beheer, de verkleuring van de hulpvragers die interculturalisering van de dienstverlening noodzaakt en de vergrijzing en vereenzaming van de bevolking die noopt tot de uitbreiding van bestaande en/of de instelling van nieuwe vormen van dienstverlening.

Tegen die achtergrond moet het OCMW haar opdracht van 'eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden', waar blijven maken. Het streeft dit na door de uitbouw van haar financiële, materiële en niet-materiële dienstverlening op alle domeinen van het maatschappelijk leven. Als een 'Openbaar' Centrum voor Maatschappelijk Welzijn dient het toegankelijk te zijn voor iedere rechthebbende. Het moet dan ook altijd, in doelstelling én werkwijze, gericht zijn op de realisering van dit recht.

In deze bijdrage richten we de aandacht op de bijzondere uitdaging van onderbescherming waarmee het OCMW wordt geconfronteerd: de situatie waarin personen zich bevinden die – ongeacht de oorzaak – de rechten en diensten waarop zij via het OCMW aanspraak zouden kunnen maken, niet realiseren.

In het kader van een Europees vergelijkend onderzoek naar kansen en valkuilen in systemen van minimuminkomens, werd in het begin van het nieuwe millennium voor België vastgesteld dat heel wat potentiële gerechtigden op een minimuminkomen daar om een of andere reden geen aanspraak op maakten (Groenez & Nicaise, 2002). Als belangrijkste beleidsimplicatie werd een meer proactieve bescherming voorgesteld, waarin het initiatief tot het realiseren van rechten en diensten verschuift van de rechthebbende burger naar de aanbiedende overheid of organisatie. Met behulp van Brusselse, Waalse en Vlaamse OCMW's leverde het daaropvolgende onderzoek 'Leven (z)onder leefloon'

aan deze aanbeveling een dubbele bijdrage: door het verder onderzoeken en gerichter omschrijven van 'onderbescherming' en 'proactief handelen' (Steenssens e.a., 2007) en door het ontwikkelen van een methodiekboek voor een meer proactieve aanpak door de OCMW's (Sannen e.a., 2007). In navolging van dit onderzoek werd via een partnerschap tussen Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, Cera en HIVA KULeuven het actieonderzoek 'Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen' opgezet (Blomme, 2012). Hierin ondernamen de OCMW's van Geraardsbergen, Oudenaarde, Herzele, Zottegem en Zwalm, onder wetenschappelijke begeleiding, proactieve acties om onderbescherming tegen te gaan.

Voortbouwend op deze tienjarige onderzoekslijn rond onderbescherming schetsen we in een eerste paragraaf beknopt de kenegevens van deze problematiek. In een tweede paragraaf omschrijven we het concept proactief handelen als handelingsstrategie bij uitstek om onderbescherming te voorkomen en te bestrijden. Ten slotte bespreken we in een derde paragraaf het inclusieve, participatieve actieonderzoek dat recent werd afgerond.

## 2. Onderbescherming omschreven, becijferd en verklaard

### 2.1 Wat is (het maatschappelijk belang van) onderbescherming?

Sinds een tweetal decennia neemt in wetenschappelijk onderzoek de aandacht voor de problematiek van onderbescherming beduidend toe. Deze groeiende aandacht voor onderbescherming gaat gepaard met toenemend empirisch bewijs dat niet-gebruik een omvangrijk sociaal fenomeen betreft. Over verschillende landen en programma's heen worden niet zelden niet-gebruik-ratio's van meer dan 40% vastgesteld (zie bijvoorbeeld: Hernanz e.a., 2004). Tegelijk groeide bij onderzoekers het inzicht dat het een maatschappelijk probleem betreft en wel om volgende redenen (zie onder meer Kayser & Frick, 2000: 3, Hernanz e.a., 2004: 9, Fuchs, 2009: 3). Ten eerste, drukt niet-gebruik de ondoeltreffendheid van het socialezekerheidsstelsel uit. De doelstellingen, zoals het terugdringen van de armoede, worden niet (volledig) bereikt. Er wordt gefaald in het voorzien van een vangnet voor wie daar nood aan heeft. Ten tweede, treden er ongerechtvaardigde ongelijkheden op tussen de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en diensten, zoals wanneer enkel de beter geïnformeerden hun rechten laten gelden en niet zozeer diegenen die dit het meest nodig hebben.

De problematiek van onderbescherming wordt hierbij echter vaak beperkt tot het zogenaamde 'niet-gebruik van financiële sociale tegemoetkomingen', zoals de werkloosheidsvergoeding, de kinderbijslag, de pensioenen en de minimumuitkeringen. Recent evenwel, stuurt onder meer het Franse 'Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten' (Odenore) aan op een verruiming van deze benadering tot het 'niet-realiseren

van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop aanspraak kan worden gemaakt' (Warin, 2010). Onderbescherming is dan niet langer slechts 'een feit' voor een klein deel van het publieke aanbod van rechten en diensten.

Aansluitend bij dit betoog kunnen we, ten aanzien van de dienst- en hulpverlening van het OCMW, onderbescherming omschrijven als de situatie waarin personen zich bevinden die – ongeacht de oorzaak – de rechten en diensten waarop zij via het OCMW aanspraak zouden kunnen maken, niet realiseren. Deze omschrijving focust dus niet enkel op het financiële aspect, maar ook op het ruimere aanbod van het OCMW inzake sociale hulp- en dienstverlening.

## 2.2 Wat is de omvang van onderbescherming?

Cijfergegevens die toelaten om de omvang en risicofactoren van onderbescherming in kaart te brengen ten aanzien van de hulp- en dienstverlening van het OCMW, blijven voorlopig beperkt tot onderbescherming ten aanzien van het leefloon. Aangezien het leefloon het wettelijk bepaald minimuminkomen uitdrukt, wordt dit ook wel de 'financiële onderbescherming' genoemd.

De recentste analyse, gebaseerd op inkomensgegevens van de EU-SILC uit 2005, besluit tot een erg hoge ratio van niet-gebruik: het aandeel van rechthebbenden dat het wettelijk vastgelegd minimuminkomen niet realiseert, wordt geschat op 57% tot 76% met een referentiewaarde van 65% (Bouckaert & Schokkaert, 2011: 11).

Hier is enige nuancing nodig, aangezien deze globale niet-gebruik-ratio niets vertelt over de ernst (mate en/of duur) van de problematiek. In eerder onderzoek waarin dergelijke nuancing wel mogelijk was, becijferden Groenez en Nicaise (2002) op basis van maandelijkse gegevens over gezinsinkomens uit het Europese huishoudpanel ECHP voor de periode 1993-1995, dat in België binnen een tijdspanne van drie jaar, 9,7% van de bevolking ooit voor kortere of langere tijd beneden het toenmalige bestaansminimum terechtkwam. Opgelet: het gaat hier om het aandeel onderbeschermenden in de bevolking, niet in de groep van rechthebbenden. Bij toepassing van strengere criteria bleek in de beschouwde periode 5,2% van de Belgische bevolking gedurende méér dan een jaar beneden het bestaansminimum te zitten en 6,8% van de Belgische bevolking gedurende minstens een maand meer dan een kwart beneden dit niveau. Een actualisering van deze cijfergegevens die het aandeel onderbeschermenden in de Belgische bevolking niet over een tijdspanne van drie jaar, maar wel per jaar berekent, leert dat in de periode 1993-1997 gemiddeld 4,2% van de hele Belgische bevolking zich minstens 1 maand onder de toenmalige drempel van het bestaansminimum bevond (Stenssens e.a., 2007: 21-34). De resultaten van deze analyse wezen tevens op de extra risico's voor eenpersoonshuishoudens, hogeropgeleiden, zelfstandigen en inwoners van het Vlaamse platteland.

Bij deze beschikbare cijfergegevens dient ook te worden opgemerkt dat met het leefloon niet alle financiële probleemsituaties worden gevatt. Met name de herhaalde vaststelling dat het geldelijk bedrag van het leefloon onvoldoende is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden (zie onder meer: Steenssens e.a., 2007: 169-170; Van Thielen e.a., 2010: 426) zet het leefloon als aangewezen uitgangscriterium op de helling.

### 2.3 Hoe valt onderbescherming te verklaren?

Kennis over de oorzaken van niet-gebruik is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van een doeltreffende en efficiënte aanpak. Internationaal en tot op vandaag inspireert het interactief multi-level-gedragsmodel van Van Oorschot (1998: 113) wetenschappelijk onderzoek naar (niet-)gebruik van rechten en diensten. In dit model wordt gefocust op het gedrag van drie groepen van actoren: de cliënten, de uitvoerders en de beleidsmakers.

Op cliëntenniveau situeren zich de drempels tot het indienen van een aanvraag. Zo gebeurt het dat mensen hun rechten niet steeds kennen of dat zij geen hulp kunnen, durven of willen vragen en opnemen.<sup>1</sup>

Maar ook al zetten mensen zelf de stap naar hulp, dan kunnen er op het niveau van de uitvoering (boven)wettelijke drempels optreden waardoor er geen toekenning gebeurt. Zo kan bijvoorbeeld een leefloon niet worden gegund doordat de betrokkenen niet beschikt over een domicilie of identiteitskaart, of omwille van onvoldoende bewijs van werkwilligheid. Ook ontmoedigende procedures en behandelingswijzen doen op dit niveau de kans op niet-gebruik toenemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om lange, ingewikkelde procedures of een negatieve bejegening van hulpverleners, die betrokkenen doen afzien van hun hulpvraag. Deze factoren op het uitvoeringsniveau kunnen bovendien leiden tot de ontwikkeling van nieuwe, op negatieve ervaring gebaseerde drempels van niet-opname op het cliëntenniveau (Steenssens e.a., 2007: 132): men wil geen hulp meer (vragen). De reikwijdte van deze op ervaring gebaseerde 'verzetsdrempels' gaat daarbij verder dan de betrokkenen zelf: de ervaringen worden gedeeld met kameraden/lotgenoten waardoor de drempels ook onrechtstreeks worden opgeworpen.<sup>2</sup>

Ten slotte zijn op een derde niveau de beleidsmakers actief. Zij spelen een belangrijke rol door het bepalen van het toekenningsreglement, het budget en het beschikbare personeel, evenals door het vorm geven aan belangrijke uitvoeringsrichtlijnen. Beleidsmakers bepalen hiermee de wettelijke en organisatorische context waarbinnen de uitvoerders en cliënten handelen. Van Oorschot en Kolkhuis Tanke (1989 in Van Oorschot, 1998: 111) besluiten op basis van een uitgebreide literatuurstudie tot meer dan tien factoren op het niveau van de beleidsmaatregel die de kans op niet-gebruik doen toenemen. Volgens de resultaten van de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau in Nederland

naar het niet-gebruik van vijf inkomensvoorzieningen in 2003 (Wildeboer Schut & Hoff, 2007) blijken met name de koppeling van het recht aan een bestaansmiddelentoets en de omstandigheid dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten, zwaar door te wegen op niet-gebruik.

Ander onderzoek levert elementen op die Van Oorschots model eerder uitbreiden dan wel verder stofferen en verfijnen. Zo wordt in biografisch onderzoek vastgesteld dat naast de drie al onderscheiden groepen van betrokken actoren (de cliënten, de uitvoerders en de beleidsmakers) nog een vierde groep van actoren in de probleemanalyse en -bestrijding kan worden betrokken. Het gaat hier om die actoren die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij een scharnierpunt in het proces van onderbescherming (Steenssens e.a., 2007: 70-74). Enkele voorbeelden van dergelijke scharnierpunten zijn een relatievebreuk, een sterfgeval, vertraagde uitbetaling van een ziekte- of invaliditeitsuitkering, schorsing van de werkloosheidsuitkering of een faillissement. Het zijn allemaal risicomomenten waarop mensen in onderbescherming kunnen terechtkomen. Bij een aantal van deze scharnierpunten zijn duidelijk aanwijsbare – en dus potentiell 'meezorgende' – organisaties betrokken. Ten eerste gaat het hier om de meest rechtstreeks betrokken, uitvoerende of bemiddelende actoren en organisaties zoals werkgevers, curatoren, deurwaarders en advocaten. Ten tweede gaat het hier om organisaties die zich aan de andere, 'ontvangende' zijde van het scharnierpunt bevinden, zoals diensten voor (weduwe)pensioenen en kinderbijslag, de RVA, uitbetalingsinstellingen, ziekenfondsen en vluchthuizen. Nog andere organisaties bewegen zich langs of doorheen het scharnierproces, zoals gevangenissen en psychiatrische instellingen. Deze aanknopingspunten voor het voorkomen van of sneller ingrijpen bij onderbescherming blijken evenwel onderbelicht en -benut.

Ander kwalitatief onderzoek helpt onderbescherming omwille van 'bewust niet-gebruik door keuze' (of 'door niet willen') verder verklaren (Warin, 2010: 4-6). Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijzing van het principe van hulp of van voorwaarden verbonden aan het aanbod of om het verkiezen van een alternatief, zoals hulp door vrienden of familie. Van belang hier is de betekenis van het aanbod voor de gerechtigden en hun vaak geringe zelfvertrouwen tegenover de toenemende voorwaardelijkheid van vele diensten en tegemoetkomingen. Vaak gaat het om 'bewijzen' van autonomie en verantwoordelijkheid, zoals dit het geval is bij toepassing van het activeringsprincipe of bij de voorwaarde van budgetbegeleiding. Zo bekijken, stelt dit type van onderbeschermenden de betekenis van het aanbod voor de doelgroep in vraag. Het geeft uitdrukking aan een breuk in de sociale cohesie, in de sociale verbinding van de doelgroep van gerechtigden met het publieke aanbod en met de instituties ten dienste hiervan. Oplossingen **hier** worden gezocht in actieve participatie van de doelgroep van gerechtigden in de formulering van de inhoud van het aanbod (Warin & Hamel, 2010: 10-11).

## 2.4 Bestrijding van onderbescherming en/of fraude?

Anders dan in het wetenschappelijk onderzoek, gaat de aandacht in de beleidsvoering de laatste jaren in toenemende mate naar de bestrijding van (sociale) fraude. Exponent van deze ontwikkeling is het datamining-project van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid, waarin recent een lijst van 17 'knipperlichten' werd opgesteld die kunnen wijzen op sociale fraude (RVA, 2012: 155).

Kleven en Kopzuc (2008) wijzen er in een recent onderzoek op dat het voor een budgetgebonden beleid gericht op de bestrijding van (inkomens)armoede bij de daadwerkelijk gerechtigden, wenselijk is om beide types van 'fouten' – misbruik én onderbescherming – te minimaliseren. Zij zoomen in op enkele toekenningsvoorwaarden van maatregelen die zich in het interactief model van Van Oorschot situeren op het beleidsniveau. Via econometrische modelleringen gaan zij het effect na van wijzigingen in de hoogte van de tegemoetkoming, de toelatingscriteria en de complexiteit van de screeningsprocedure op beide types van fouten. Centraal in hun bevindingen staat de vaststelling dat deze fouten geïnterrelateerd zijn. Zo zal, bijvoorbeeld, een verhoging van het bedrag van de tegemoetkoming meer gerechtigden ertoe aanzetten om een beroep te doen op de sociale tegemoetkoming (afname onderbescherming) terwijl ook meer niet-gerechtigden ertoe zullen worden verleid om een aanvraag in te dienen (toename misbruik). Een meer stringente procedure zou misbruik kunnen doen afnemen, maar door afschrikking onderbescherming kunnen doen toenemen. De combinatie van beide wijzigingen (een verhoging van het bedrag van de tegemoetkoming én een stringente screeningsprocedure) zou zowel de onderbescherming als het misbruik kunnen doen afnemen.

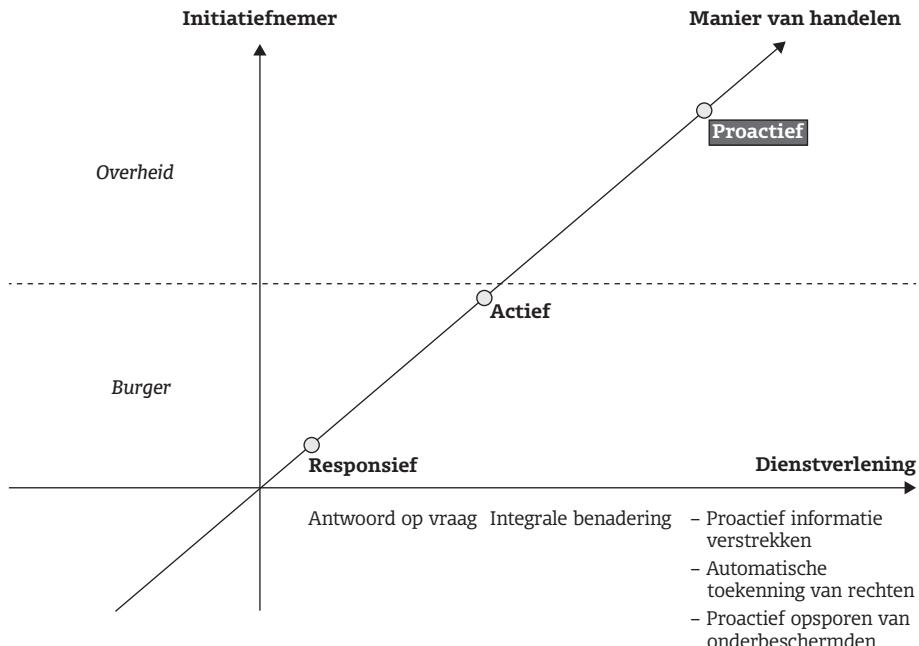
Op basis van deze resultaten zijn de auteurs van oordeel dat de parameters van een sociale tegemoetkoming kunnen worden aangepast om een 'gewenst evenwicht' tussen de verschillende types van fouten te vinden. Het bepalen van een dergelijk gewenst evenwicht, merken ze op, betekent dat er ethische keuzes moeten worden gemaakt over het toegekende belang aan elk type fout.

De aandacht voor onderbescherming en proactief handelen waartoe wij ons hier beperken, grijpt in de eerste plaats in op een andere dan de door Kleven en Kopzuc onderzochte parameters van een sociale tegemoetkoming, met name op de beïnvloedende beleidsfactor dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten.

## 3. Proactief handelen omschreven

Proactief handelen is een van de mogelijke manieren om aan dienstverlening te doen. Het kan best worden vergeleken met twee andere manieren waarop dienstverlening gebeurt: responsief handelen en actief handelen (Hak e.a., 2001 in: Sannen e.a., 2007: 7-9).

Figuur 1 – Responsief, actief en proactief handelen.



Bron: Sannen e.a., 2007, p. 9.

Bij responsief handelen geeft een dienst, bijvoorbeeld een OCMW, uitsluitend antwoord op een concrete vraag van de burger, zoals de vraag of men recht heeft op een verwarmingstoelage. De burger is dus de initiatiefnemer. Bij actief handelen gaat de dienstverlener een stap verder. De burger krijgt, indien mogelijk, op zijn vraag meerdere alternatieven aangeboden en hij wordt bovendien actief geïnformeerd over mogelijke andere rechten en over wat hij moet doen om hierop aanspraak te kunnen maken. Wanneer iemand aan het OCMW financiële steun vraagt, gaat de OCMW-medewerker in dit geval meteen ook na welke mogelijke andere rechten deze persoon kan doen gelden, zoals verlaagde medische tarieven en energietoelagen. Het initiatief komt evenwel nog altijd van de burger. Proactief handelen gaat nog een stap verder. De initiatiefnemer is hier niet de burger, maar de dienstverlener zelf. Het is de dienstverlener die stappen zet om ervoor te zorgen dat iedereen die recht heeft op zijn diensten, deze rechten ook realiseert.

Binnen het proactief handelen worden gewoonlijk drie strategieën onderscheiden: automatische rechtentoekenning, actief opsporen en benaderen van gerechtigden en informeren van potentiële gerechtigden.

In de meest virstrekende vorm worden rechten automatisch toegekend op basis van gegevens waarover de dienstverlener beschikt. Een voorbeeld hiervan is de lopende

test in verband met de invoering van de automatische toekenning van school- en stu-dietoelagen in Vlaanderen aan alle rechthebbenden waarover de nodige persoons- en inkomensgegevens bij de overheid bekend zijn.

Minder ver gaat het actief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig realise- ren. Het gaat dan om wat ook wel *outreachend* werken wordt genoemd en waarbij de dienstverlener zelf of via netwerking en samenwerking de stap naar onderbeschermenden zet. Ook het (automatisch) informeren van potentiële gerechtigen over voordelen en tegemoetkomingen waar men recht op heeft, maakt deel uit van proactief werken. De nadruk ligt vooral op het gericht informeren van specifieke doelgroepen.

Zo omschreven, wordt duidelijk dat proactief handelen primair ingrijpt op de beïnvloe- dende beleidsfactor dat het initiatief volledig bij de rechthebbende wordt gelaten. Daar- naast wordt het belang van samenwerking met potentieel 'meezorgende' organisaties erkend, terwijl ook effecten op de uitvoerings- en cliëtenniveaus denkbaar zijn.

#### 4. Proactief handelen getest

In de provinciale doelgroepenbevraging Grondrechtenboom 2006-2007 in Oost-Vlaan- deren schoven maatschappelijk kwetsbare groepen 'maatschappelijke dienstverlening' als belangrijkste prioriteit naar voren (Samenlevingsopbouw Oost- Vlaanderen e.a., 2007). Het quasi gelijktijdig verschijnen van de resultaten van het onderzoek 'Leven (z)onder leefloon' inspireerde Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen tot het initiatief voor het voeren van het actieonderzoek 'Onderbescherming en proactief handelen in Zuid-Oost-Vlaanderen'. Bijzondere aandacht ging hierbij naar de vastgestelde risicofac- tor van wonen op het platteland (cf. supra).<sup>3</sup>

Middels een oproep werden vijf OCMW's geselecteerd waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk als platteland kan worden omschreven: Zwalm, Oudenaarde, Herzele, Geraardsbergen en Zottegem. Onder wetenschappelijke begeleiding van het HIVA en met praktische ondersteuning van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen gingen deze OCMW's aan de slag met de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van acties ter bestrij- ding van onderbescherming.

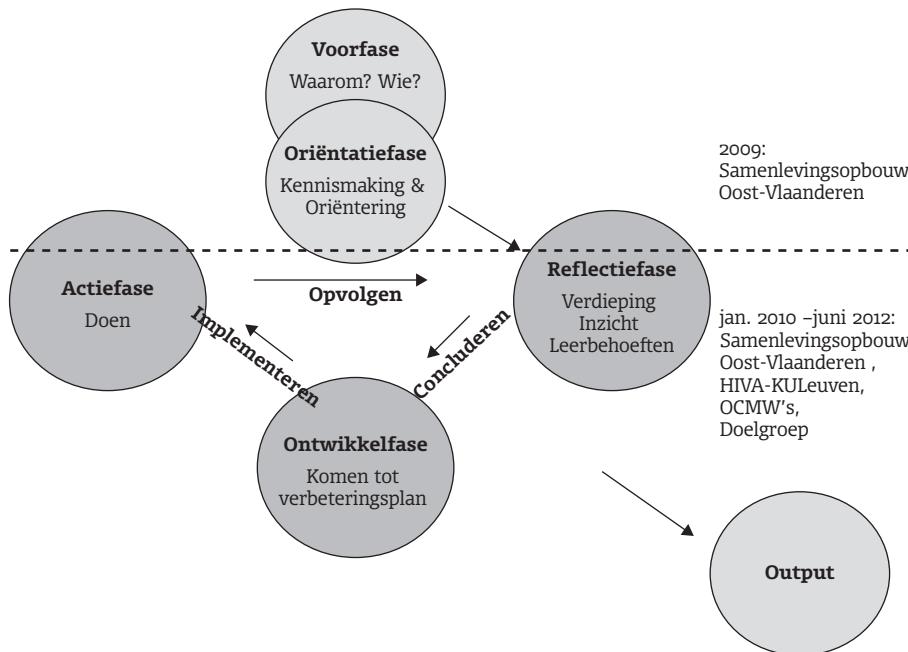
##### 4.1 Een inclusieve, participatieve methode

Het actieonderzoek in Zuid-Oost-Vlaanderen is gebaseerd op de inzichten van Migchel- brink (2007). In de eerste twee fasen in dit model, de voorfase en de oriëntatiefase, wordt eerst uitgeklaard waarom het actieonderzoek wordt uitgevoerd en wie hierbij dient te worden betrokken. Vervolgens vindt de kennismaking plaats tussen de betrok-

ken partijen evenals hun oriëntering op het te voeren onderzoek. In Zuid-Oost-Vlaanderen verliepen deze fasen op initiatief van Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Deze organisatie klaarde in de loop van 2009 het waarom en de doelstellingen van het onderzoek uit. Ook zocht en vond ze financiering bij het Europees subsidiërsprogramma voor plattelandsontwikkeling Leader, de provincie Oost-Vlaanderen en naderhand ook bij Cera. Ten slotte stelde ze de stuurgroep samen, zorgde ze voor de oproep en selectie van de deelnemende OCMW's en contacteerde ze het HIVA voor de wetenschappelijke begeleiding.

In de derde fase, de reflectiefase, staan verdieping en inzicht in de thematiek, evenals de detectie van leerbehoeften centraal. Naast Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen werden ook het HIVA, de vijf betrokken OCMW's en de doelgroep hier centrale actoren in het actieonderzoek.

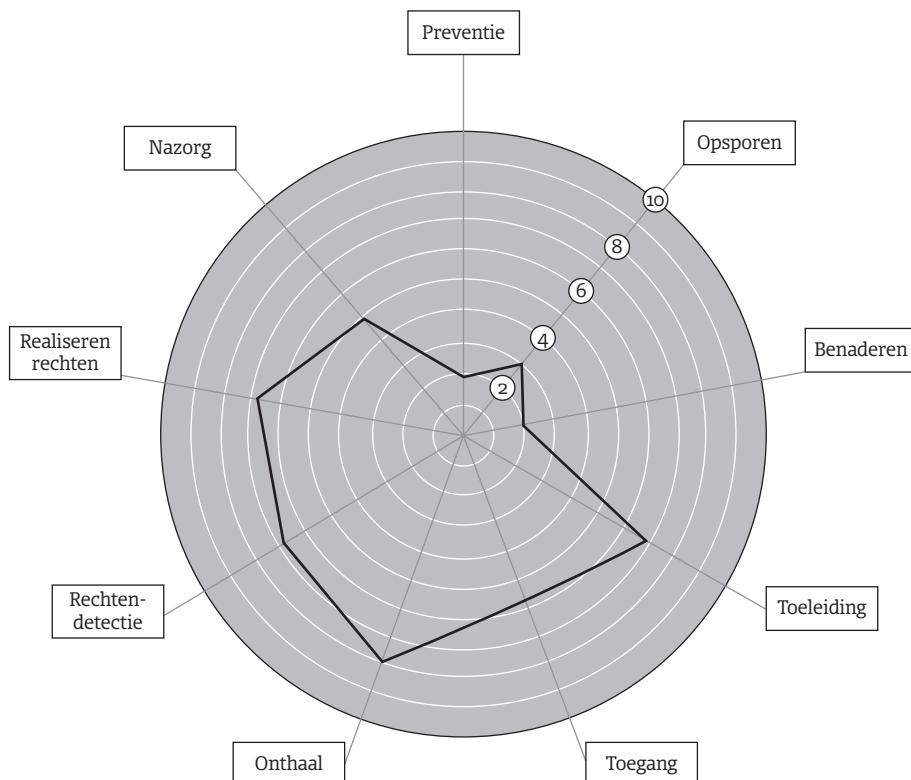
Figuur 2 – Achterliggend model van actieonderzoek.



De vierde fase is de ontwikkelfase, waarin het komen tot een concreet verbeterplan voorop staat. Centraal in deze fase stond de toepassing van de rechtencirkel als reflectie-instrument, zoals ontwikkeld in het onderzoek 'Leven (z)onder leefloon' (Sannen e.a., 2007). In essentie is de rechtencirkel een visuele voorstelling van de verschillende fasen die in het proactief handelen ten aanzien van onderbeschermenden kunnen worden onderscheiden: preventie, opsporen, benaderen, toeleiding, toegang, onthaal, rechten-

detectie, realiseren van rechten en nazorg. Batterijen met richtvragen helpen de deelnemers aan de toepassing om per fase bestaande goede praktijken evenals hiaten en verbeterpunten te identificeren en zo een score te bepalen.

**Figuur 3 – Typevoorbeeld van de rechtencirkel toegepast als reflectie-instrument.**



Bron: Sannen e.a., 2007.

Geopteerd werd voor een inclusieve, participatieve aanpak. Een inclusieve aanpak betekent dat zoveel mogelijk rechtstreeks belanghebbenden werden betrokken. Dit werd hier ingevuld door de toepassing van de rechtencirkel op twee niveaus van de OCMW's en bij de doelgroep. De twee niveaus van de OCMW's betroffen het beleidsniveau (voorzitter, secretaris en/of raadsleden) en het uitvoeringsniveau (diensthoofden en maatschappelijk assistenten); bij de doelgroep gebeurde dit met aangepaste verwoording en methodiek.

Een participatieve aanpak betekent dat de betrokken partijen ook daadwerkelijk medezeggenschap hebben. Dit werd hier ingevuld door bij de ontwikkeling van de verbeterplannen per OCMW/gemeente drie parallelle dialoogmomenten te houden over

de resultaten van toepassing van de rechtencirkel: een met de doelgroep, een met de lokale sleutelfiguren en een met de OCMW-beleids- en uitvoeringsmedewerkers. Over alle OCMW's heen werd ook een dialoogmoment georganiseerd met een aantal stakeholders die niet verbonden zijn aan een specifieke gemeente. Resultaat was voor elk OCMW een concreet, lokaal actieplan evenals de formulering van enkele gezamenlijke actiepunten.

De vijfde fase in het model is de fase waarin de acties worden uitgevoerd. Bij de implementatie van de actieplannen werd door de OCMW's beslist wie van de eigen organisatie welke (coördinerende, uitvoerende en/of vertegenwoordigende) taak zou opnemen voor elk van de acties.

De opvolging van de actieplannen verschilde naargelang dat het om lokale dan wel om gezamenlijke acties ging. De aansturing en opvolging van de gezamenlijke acties gebeurde rechtstreeks door de onderzoekspartner. De opvolging van de lokale acties bestond uit ondersteuning en facilitering door Samenlevingsopbouw, op de tweede lijn ondersteund door de onderzoekspartner. Om tijdens deze opvolging op systematische wijze gegevens te verzamelen, werden op meerdere tijdstippen interviews gevoerd met alle betrokken uitvoeringspartners per actie. Dit gebeurde met behulp van een gestructureerde vragenlijst die enerzijds peilde naar concrete tussentijdse resultaten en anderzijds naar verandering op drie relevante veranderingsniveaus (Kemnis & MacTaggart, 1988 in: Migchelbrink, 2007: 112-113): denken, doen en verankering.

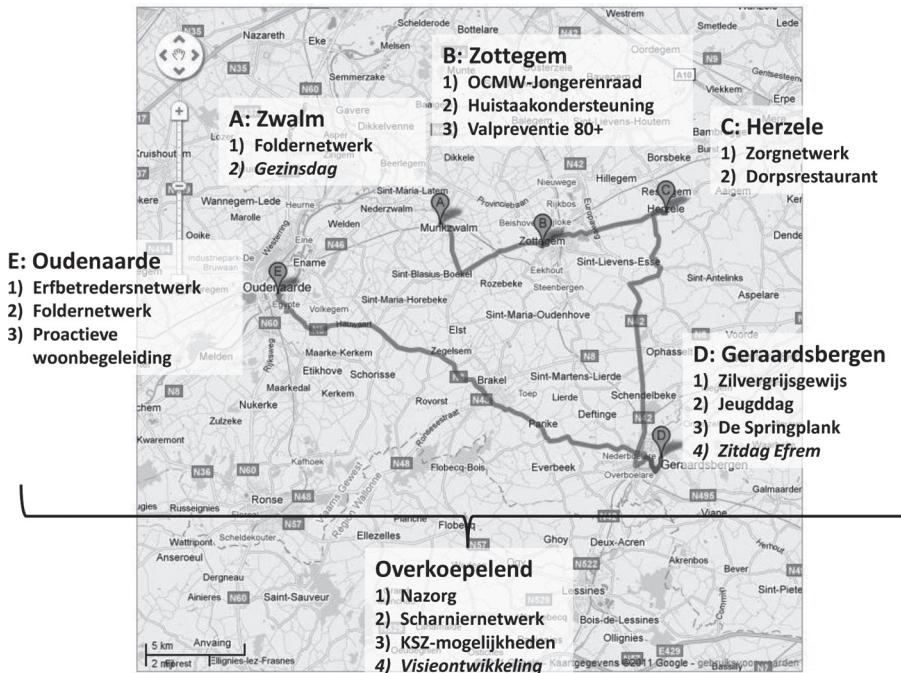
Onder denken vallen manieren van denken en praten over onderbescherming en proactief handelen; onder doen, activiteiten en manieren van handelen in de praktijk; onder verankering, sociale relaties, procedures en structuren in of van de organisatie. Door telkens aansluitend ook door te vragen naar ervaren faciliterende omstandigheden en knelpunten werden beïnvloedende factoren en randvoorwaarden in kaart gebracht.

#### 4.2 Van rechtencirkel tot actieplan

De toepassing van de rechtencirkel leidde tot de vastelling dat de verbeterpunten en hitatten op het vlak van proactief handelen zich in alle betrokken OCMW's vooral situeren in de fases van preventie, opsporen, benaderen en nazorg (zie ook: Pauwels e.a., 2011). In de dialoogmomenten werd tevens de aandacht gevestigd op enkele doelgroepen met een risico op onderbescherming die (te) weinig worden bereikt: laatstejaarsscholieren, nieuwkomers, mensen die geïsoleerd en vereenzaamd zijn, verarmde zelfstandigen en landbouwers.

Op basis van de analyses en dialoogmomenten werd per OCMW een actieplan opgemaakt. Er werd zowel voor verbetering van (al of ooit) bestaande acties als voor nieuwe acties gekozen. Daarnaast werden drie gezamenlijke acties bepaald. Schematisch kunnen alle acties als volgt in kaart worden gebracht.

Figuur 4 – De actieplannen in het actieonderzoek.



We merken hierbij op dat de drie acties die cursief vermeld zijn, met name de Gezinsdag (Zwalm), de Zitdag Efrem (Geraardsbergen) en de Visieontwikkeling (overkoepelend), in de verdere loop van het actieonderzoek aan de oorspronkelijke actieplannen werden toegevoegd.

De 18 acties, concreet omschreven in annex, kunnen op meerdere wijzen worden gegroepeerd of getypeerd. Ten eerste volgens de fase in de rechtencirkel omwille waarvan ze opgestart, herdacht of ingekanteld werden. Ten tweede volgens inhoudelijke overeenkomsten: automatische rechtentoekenning; outreach<sup>4</sup> door het doorbreken van de veiligheid van de eigen organisatie en het zich begeven in de leefwereld van de (potentiële) gerechtigde; samenwerken en/in netwerken om de hulpverlening voor de cliënt beter te organiseren en/of bereikbaar te maken; kwaliteitsverbetering van de hulpverlening in het OCMW; uitbouw van basisvoorzieningen. Een derde categorisering kan volgens het innovatief gehalte van de acties voor het betrokken OCMW. Gaat het om de opstart van een volledig nieuwe actie, om de vernieuwde herneming van een vroegere actie of om de inkanteling van een bestaande actie die aansluit bij de thematiek?

We merken hierbij nog op dat sommige acties die op het eerste **zicht** vooral betrekking lijken te hebben op kwaliteitsverbetering of uitbreidung van de maatschappelijke dienst-

verlening, zoals Huistaakondersteuning of Valpreventie 80+, (ook) werden opgezet om financiële of materiële onderbescherming te detecteren en aan te pakken.

#### 4.3 Algemene bevindingen

Voor meer informatie over de (tussentijdse) concrete resultaten van de acties verwijzen we naar de verslagbrochure (Blomme, 2012). In het kader van deze bijdrage staan we stil bij enkele meer algemene inzichten die dit actieonderzoek aanbracht middels de observatie van de stuurgroepvergaderingen, de analyse van de opvolgingsinterviews en de afrondende evaluatievergadering.

##### 4.3.1 Een uitdagende, maar werkbare methode

De keuze voor een inclusieve, participatieve methode voor het voeren van actieonderzoek vergt creativiteit en tijd voor het betrekken van alle belanghebbende partijen, in het bijzonder van diegenen uit de doelgroep die (nog) niet door de hulp- en dienstverlening worden bereikt. Het contacteren en engageren van sleutelfiguren die mogelijk als vertegenwoordiger kunnen optreden, kan hier uitkomst bieden. Het kan dan gaan om nulde- en eerstelijnswelzijnsworkers die de leefwereld van de doelgroep van nabij kennen (zoals straathoekworkers, buurtworkers en medewerkers van inloopcentra), maar ook om andere lokaal ingebedde personen (zoals wijkagenten, huisartsen, postbodes of parochiemeedewerkers).

Als reflectie-instrument bood de rechtencirkel een goede houvast. De groepsgebonden, visueel voorgestelde resultaten bleken goed inzetbaar om via dialoog te komen tot een gedeeld gedragen actieplan.

Vanaf het implementatieproces verliep het actieonderzoek in de praktijk minder gestroomlijnd dan het vooropgestelde model doet vermoeden. In en tussen de verschillende OCMW's liep de timing van de verschillende acties sterk uiteen.

Sommige acties hadden bij afronding van het onderzoek alle fasen minstens eenmaal doorlopen. Dit was onder meer het geval voor de actie Valpreventie 80+ waarin het overlopen van de checklist valpreventie bij 80-plussers thuis werd gekoppeld aan een bevraging over sociale contacten, hulp en kennis van de bestaande hulp- en dienstverlening. De overkoepelende actie Nazorg kon, na bijsturing via een gezamenlijke besprekking en evaluatie van een eerste testfase, zelfs een tweede testfase doorlopen.

Enkele andere acties waren omwille van praktische omstandigheden en/of bijkomende leer- of ondersteuningsbehoeften nog in opstart. Wat deze acties betreft, bleek de regelmatige bevraging door middel van de opvolgingsinterviews ook een instrument waarmee leer- en ondersteuningsbehoeften konden worden gedetecteerd en – vervolgens – beantwoord. Een voorbeeld hier is de hernieuwde actie De springplank. Vroeger werd

dit nazorgtraject voor ex-cliënten uit de budgethulpverlening op individuele basis opgenomen door vrijwilligers. De overdracht van maatschappelijk assistent naar vrijwilliger verliep echter vaak moeizaam en leidde dan zowel bij de maatschappelijk assistent, de cliënt als de vrijwilliger tot onvrede. Gezamenlijke reflectie over de knelpunten en mogelijke oplossingen leidde tot het invoeren van een tussenstap die de overdracht geleidelijker en sterker maakt: groepssessies gegeven door een maatschappelijk werker in aanwezigheid van twee vrijwilligers, die het nazorgtraject naderhand nog op individuele basis kunnen verderzetten. Om de slaagkansen van deze hernieuwde actie te optimaliseren, werden zowel werkbezoeken aan een ervaren groepswerker van het OCMW van Rotselaar, als vorming op het vlak van groepsbegeleiding voor de betrokken maatschappelijk assistent ingezet.

#### 4.3.2 Nood aan visie, draagvlak én ondersteuning

Ernstig inzetten op proactief handelen is geen kwestie van een project naast andere projecten. Het daagt uit tot een andere manier van denken die de verschillende opdrachten en deelwerkingen van het OCMW voedt en doorkruist en zich vertaalt in een andere manier van werken.

Op beleidsmatig vlak impliceert dit het maken van (ethische) keuzes aangaande de aanpak van onderbescherming en/of overconsumptie en in een responsabilisering én ondersteuning van alle betrokkenen, in de eigen organisatie en bij samenwerkingspartners.

Deze responsabilisering gaat niet zelden gepaard met weerstanden. Die vinden in de eerste plaats een oorsprong in de bedenking dat de aanpak van onderbescherming de al grote dossierlast en daarmee de werkdruk nog verhoogt. Maar ook de confrontatie met de *outreachende* werkvormen botst op (minder of meer bewust) verzet. Vaak zetten ze immers aan tot het slechten van jarenlange opgebouwde ‘comfortzones’ met ingesleten routines, zekerheden en vanzelfsprekendheden die het dagelijks werk behapbaar maken en verantwoorden. (H)erkenning van deze – reële – verzuchtingen, vraagt méér dan tijd en ruimte om daarin te slagen. Ten aanzien van de vereiste volgehouden inspanning met het oog op duurzame, langetermijnresultaten dient responsabilisering samen te gaan met daadwerkelijke ondersteuning.

De bronnen van ondersteuning zijn meervoudig, evenals de vormen die ze kan aannehmen. In het actieonderzoek konden voor het uitvoeren van de acties soms (tijdelijk) extra middelen worden ingezet. Deze werden geput uit eigen middelen of projectsubsidies (bijvoorbeeld in het kader van een provinciaal subsidiereglement). Maar ook een andere aanwending of heroriëntering van de beschikbare middelen behoort tot de mogelijkheden. Daarnaast kan ondersteuning veel vormen aannemen. Elk op zich kan worden beschouwd als een succesfactor voor het welslagen van acties. Bovendien hebben ze niet enkel een cumulatief, maar ook een onderling versterkend effect. Het gaat hier ten eerste om een brede, open interne communicatie over de acties én de visie waarbin-

nen deze kaderen. Informeren, bewust maken en sensibiliseren staan hier centraal en vormen de basis voor het creëren van een voldoende groot draagvlak binnen de organisatie. 'Opdrachten' verstoken van sensibilisering geven onbegrip en weerstand vrij spel en werken daardoor vaak contraproductief. Ook participatie aan planning, opzet en vormgeving van de actie(s) is belangrijk. Daadwerkelijk impact hebben, '(mede)eigenaarschap', is een krachtige motivator en zet aan tot intern en extern ambassadeurschap van actie en visie. Idealiter zijn alle geledingen van de organisatie participatief betrokken. Minimaal gaat het om een of enkele voortrekkers die tegelijkertijd actuele voeling met de werkvoer én een positie en mandaat hebben om invloed uit te oefenen, samen met de meest rechtstreeks betrokken uitvoerders.

Op meer praktisch vlak vermelden we het expliciteren van tussentijdse resultaten; het inzetten van extra personeel, soms inzet van stagiairs, voor de uitvoering zelf en/of voor eventuele administratieve ondersteuning; de vrijstelling van bestaand personeel, voor de uitvoering zelf en/of voor eventuele administratieve ondersteuning; en het voorzien van de nodige werkingsmiddelen.

Last but not least is er het leren door vorming, door intervisie (binnen of over de organisatiegrenzen), door supervisie en door werkbezoeken.

De structurele inbedding van proactief handelen in het OCMW vergt evenwel, aldus alle deelnemende OCMW's, een structurele verruiming van de middelen.

#### 4.3.3 Nood aan netwerken en samenwerken

Vanuit haar opdracht als eerstelijnswelzijnsorganisatie belangt proactief handelen elk OCMW aan. Dit wil evenwel allerminst zeggen dat proactief handelen ten aanzien van onderbescherming een zaak van het OCMW alleen is.

Tal van intermediaire organisaties hebben, zowel op lokaal als bovenlokaal vlak, een medeverantwoordelijkheid in het mee-opsporen, -benaderen en/of -zorgen ten aanzien van onderbeschermenden. Het opnemen van deze medeverantwoordelijkheid kan gestalte krijgen in netwerken en samenwerkingsverbanden, waarin niet zelden ook een rol is weggelegd voor minder voor de hand liggende partners en waaraan meerdere OCMW's kunnen participeren.

Een voorbeeld is de actie Proactieve woonbegeleiding die een samenwerking behelst tussen het Vrederecht Oudenaarde, de vijf OCMW's van de politiezone Vlaamse Ardennen, de sociale huisvestingsactoren en CAW Zuid-Oost-Vlaanderen. Een ander voorbeeld is het gezamenlijk initiatief van de OCMW's van Geraardsbergen en Ninove waarbij een partnerschap is aangegaan met Efrem voor hulpverlening aan zelfstandigen en de bekendmaking verloopt via de stedelijke handelsraad, het adviesorgaan voor economie en middenstand van de stad. Waar de respons op eerdere initiatieven van het OCMW voor het bereiken van zelfstandigen via folders en flyers vrijwel nihil bleef, is er nu onmiddellijk wel een bereik.

## 5. Besluit

Onderbescherming moet worden benaderd als: die situatie waarin personen zich bevinden die – ongeacht de oorzaak – hun recht op het publieke aanbod van de hulp- en dienstverlening niet (volledig) realiseren.

Wanneer wordt vastgesteld dat 65% van de rechthebbenden en 4,2% van de Belgische bevolking minstens een maand per jaar het leefloon niet realiseert, dan is onderbescherming voor de OCMW's geen bijkomende, maar een fundamentele uitdaging. Risicogroepen zoals eenpersoonshuishoudens, bewoners van het platteland en zelfstandigen dienen hierbij weliswaar niet de exclusieve, maar wel bijzondere aandacht te krijgen. Zonder daarbij de kritische kanttekeningen te vergeten wanneer het leefloon als uitgangscriterium wordt gebruikt om van financiële onderbescherming te spreken: in vrijwel alle situaties schiet het leefloon tekort om een menswaardig bestaan te kunnen leiden.

Onderzoek naar de verklaring van onderbescherming leidt tot de conclusie dat het realiseren van rechten en diensten geen kwestie is van geïsoleerde, gerechtigde, volkomen rationele individuen die hiertoe op een gegeven moment beslissen. Het is een lang proces dat start bij het ontwerpen van de maatregel in de context van het sociaal welvaartssysteem.

Proactief handelen grijpt primair in op het huidige beleidskenmerk dat het initiatief vrijwel altijd volledig bij de rechthebbende burger laat. Dit initiatief tot het realiseren van rechten en diensten verschift bij proactief handelen naar de aanbiedende overheid of organisatie. Automatische rechtentoekenning, *outreach*, samenwerken en/in netwerken van gedeelde verantwoordelijkheid, kwaliteitsverbetering in het OCMW en de uitbouw van basisvoorzieningen maken hier alle deel van uit.

Ernstig inzetten op proactief handelen is daarbij geen kwestie van een project naast andere projecten. Het daagt uit tot een andere manier van denken, die de verschillende opdrachten en deelwerkengen van het OCMW voedt en doorkruist en zich vertaalt in een andere manier van werken. Op beleidsmatig vlak impliceert dit het maken van (ethische) keuzes aangaande de aanpak van onderbescherming en/of overconsumptie en een responsabilisering én ondersteuning van alle betrokkenen, zowel in de eigen organisatie als bij samenwerkingspartners.

In onderzoek, praktijk en beleid wordt de piste van proactief handelen ondertussen verder ontwikkeld. Op initiatief van Samenlevingsopbouw Vlaanderen werd het project 'Lokaal Proactief Kader' ontwikkeld. Hierin gaan 19 pilootgemeenten verspreid over heel Vlaanderen en vanuit een partnerschap tussen (minimaal) een OCMW en een doelgroeporganisatie aan de slag. Op basis van de uitbouw van een eigen lokale proactieve werking en onder wetenschappelijke begeleiding van het HIVA zullen zij bijdragen aan de ontwikkeling van een Vlaams beleidskader voor lokaal proactief handelen. Verder

voert het HIVA momenteel ook een kortlopend onderzoek naar automatische rechten-toekenning op het lokale niveau in Vlaanderen. Op het federale beleidsniveau doet een meer proactieve rol van OCMW's als Actie 117 intreedt in het Federaal Plan Armoedebe-strijding en bereidt het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting een tweejaarlijks verslag voor met als thema 'sociale bescherming'.

## ANNEX

### De 18 acties en hun typering

#### Herzele: Dorpsrestaurant in Woubrugtegem

- Door de opstart van het dorpsrestaurant wordt de dienstverlening van het OCMW gericht op de plattelandsdeelgemeente Woubrugtegem en de deelgemeenten er- rond. Inwoners die niet in het sociaal restaurant in het centrum van Herzele gera- ken, worden nu bediend door een dorpsrestaurant in de buurt waar ze elke dinsdag- middag kunnen aanschuiven voor een warme maaltijd aan vier euro.
- Het dorpsrestaurant is ook een middel om mensen toe te leiden naar de dienstver- lening van het OCMW op een laagdrempelige manier.
- Op termijn is het ook de bedoeling om een zitdag van de sociale dienst te koppelen aan het dorpsrestaurant.
- **TYPERING:** preventie-opsporing-benadering/uitbouw van basisvoorzieningen/ nieuw

#### Herzele: Zorgnetwerk

- In navolging van het vorige netwerk 'Zorgzaam Herzele' worden opnieuw profes- sionele en niet-professionele partners samengebracht in een netwerk.
- Op die manier kan informatie persoonlijk en gericht worden verspreid via sleutelfi- guren en kunnen de sleutelfiguren ook signalen opvangen en doorgeven.
- **TYPERING:** preventie-opsporing-benadering/samenwerken-netwerken/hernieuwd

#### Geraardsbergen: Zilvergrijsgewijs

- Op het platteland in Geraardsbergen wordt langsgegaan bij 70-plussers. Daar wordt met een vlotte babbel de dienstverlening van het sociaal huis voorgesteld en gepeild naar eventuele onderbescherming. Op deze manier leert het OCMW nieuwe poten- tiële cliënten kennen.
- **TYPERING:** opsporing-benadering/outreach/ingeekanteld

#### Geraardsbergen: Jeugddag

- Actieve aanwezigheid van het Sociaal Huis op de Jeugddag van Geraardsbergen die jaarlijks wordt georganiseerd door de jeugdraad van Geraardsbergen en waaraan zowel jongeren die lid zijn van een jeugdvereniging als deze die dat niet zijn, kunnen deelnemen. Ook werden jongeren toegeleid via de straathoekwerker.

- Er werd meegewerk in het kader van het gemeenschappelijke thema van alle jeugdverenigingen: 'Armoede, maak er spel van'. De kinderen en jongeren die langskwamen bij de stand van het OCMW kregen ook een attentie mee met daaraan de contactgegevens van het OCMW.
- **TYPERING:** preventie-opsporen/outreach/nieuw

#### Geraardsbergen: De springplank

- De springplank is een nazorgproject bestaande uit een groepswerking voor ex-clients uit de budgethulpverlening. De groepssessies worden gegeven door een maatschappelijk werker in aanwezigheid van twee vrijwilligers.
- Door met de groepssessies ex-clients weerbaarder te maken én op een laagdrempelige manier in contact te brengen met vrijwilligers die ook na de groepssessies nog kunnen worden aangesproken, wordt het tegengaan van een herval in onderbescherming beoogt.
- **TYPERING:** hernieuwd/nazorg/kwaliteitverbetering in het OCMW

#### Geraardsbergen: Zitdag Efrem

- Samenwerkingsverband voor een OCMW-zitdag van Efrem op regelmatige basis. Efrem beoogt specifiek hulpverlening aan zelfstandigen in moeilijkheden, gefailleerden en ex-ondernehmers die nog problemen ondervinden vanuit hun vroegere zelfstandige activiteit. Hiermee wordt extra ingezet op het bereiken van zelfstandigen.
- De bekendmaking verloopt via de stedelijke handelsraad.
- **TYPERING:** opsporen-benaderen/kwaliteitverbetering in het OCMW/nieuw

#### Oudenaarde: Erfbetredersnetwerk

- Via 'erfbetreders' (dit zijn vertrouwenspersonen van de landbouwers, zoals leveranciers, verenigingen) worden contacten gelegd met kwetsbare landbouwers om hen correct te informeren en toe te leiden.
- Door zelf contact te zoeken met de landbouwers en de mogelijkheden tot dienstverlening voor te stellen, wil het OCMW extra inspanningen leveren om hen ook te bereiken.
- **TYPERING:** opsporen-benaderen/samenwerken-netwerken/nieuw

#### Oudenaarde: Foldernetwerk

- Samen met de doelgroep wordt de bestaande folder met daarin de dienstverlening van het OCMW bekeken op leesbaarheid.
- De aangepaste folder wordt vervolgens verspreid via een netwerk van sleutelfiguren (verenigingen, gekende mensen in de buurt, dokters, bakkers, priesters).
- Via de sleutelfiguren wordt de folder gericht verspreid aan potentiële cliënten terwijl ook de (potentieel toeleidende) sleutelfiguren zelf correct op de hoogte geraken van het dienstverleningsaanbod van het OCMW.
- **TYPERING:** preventie-opsporen/samenwerken-netwerken/nieuw

#### Oudenaarde: Proactieve woonbegeleiding

- Samenwerking tussen Vredegerecht Oudenaarde, de vijf OCMW's van de politiezone Vlaamse Ardennen (waaronder Oudenaarde), de sociale huisvestingsactoren

en CAW Zuid-Oost-Vlaanderen waarbij men proactief en preventief uithuiszetting van huurders tracht te vermijden.

- De vrederechter contacteert bij een verzoekschrift tot uithuiszetting en vooraleer andere stappen worden gezet, het CAW dat, indien aangewezen in samenwerking met het OCMW, een begeleidingstraject aan de persoon in kwestie voorstelt. Op die manier wordt getracht uithuiszetting te voorkomen.
- **TYPERING:** preventie-opsporen/samenwerken-netwerken/nieuw

#### Zottegem: OCMW-Jongerenraad

- Een maatschappelijk werker van het OCMW gaat langs bij de leerlingen van het zesde middelbaar. Daar geeft zij uitleg over de dienstverlening van het OCMW. Nadien komen de leerlingen naar het OCMW waar een OCMW-raad wordt gesimuleerd. De jongeren bespreken een realistische case en krijgen nadien nog een rondleiding in het OCMW.
- De OCMW-Jongerenraad beoogt zo de bekendmaking van de dienstverlening van het OCMW bij de jongeren en het is ook een uitnodiging om actief mee na te denken over de dienstverlening.
- **TYPERING:** preventie/outreach/ingekanteld

#### Zottegem: Huistaakondersteuning 'De Katrol'

- Met de huistaakondersteuning 'De Katrol' ondersteunen studenten van een pedagogische richting lagereschoolleerlingen samen met hun ouders in het maken van huistaken. De studenten/begeleiders worden ondersteund door een maatschappelijk werker van het OCMW met wie regelmatig overlegmomenten plaatsvinden.
- Door hun nabije kennismaking met het gezin en zijn leefomstandigheden kunnen de studenten indien nodig toeleiden naar de sociale dienst van het OCMW.
- Daarnaast is het voor de studenten ook een leerrijke kennismaking met de realiteit die **hun-hun aandacht** voor kwetsbare groepen in hun latere tewerkstelling kan bevorderen.
- **TYPERING:** nieuw/opsporen-benaderen/outreach

#### Zottegem: Valpreventie 80+

- In de plattelandsdeelgemeenten van Zottegem wordt bij alleenstaande 80-plussers aan huis gegaan om de checklist valpreventie af te nemen. Van deze gelegenheid wordt gebruik gemaakt om tevens te peilen naar mogelijke onderbescherming en de dienstverlening van het OCMW voor te stellen
- De huisbezoeken worden op voorhand aangekondigd door een 'deeuropener': iemand die de oudere in kwestie kent.
- **TYPERING:** preventie-opsporen-benaderen/outreach/nieuw

#### Zwalm: Foldernetwerk

- Samen met de doelgroep wordt een folder opgemaakt met daarin de dienstverlening van het OCMW.
- De folder wordt vervolgens verspreid via een netwerk van sleutelfiguren (verenigingen, gekende mensen in de buurt, dokters, bakkers, priesters...).

- Via de sleutelfiguren wordt de folder gericht verspreid aan potentiële cliënten terwijl ook de (potentieel toeleidende) sleutelfiguren zelf correct op de hoogte geraken van het dienstverleningsaanbod van het OCMW.

- TYPERING: preventie-opsporen/samenwerken-netwerken/nieuw

Zwalm: Gezinsdag

- In samenwerking met de gezinsbond worden tweedehandsspullen verkocht tegen 1 euro per stuk. Er is ook randanimatie voor kinderen en bezoekers krijgen gratis koffie en gebak.
- Met de gezinsdag komt het OCMW van Zwalm samen met de gezinsbond naar buiten op een positieve manier. Het is een laagdrempelige manier om cliënten te laten kennismaken met het OCMW en de dienstverlening voor te stellen.
- TYPERING: opsporen-benaderen/outreach/nieuw

Overkoepelend: Telefonische nazorg

- Drie tot vier maanden na afsluiting van een dossier worden de cliënten opgebeld om te informeren hoe het met hen gaat en of ze misschien nog vragen hebben.
- Zo wordt geprobeerd te vermijden dat cliënten opnieuw in problemen terechtkomen en, door te wachten met het zoeken van hulpverlening, het risico lopen om (opnieuw) in onderbescherming te verzeilen.
- TYPERING: nazorg/kwaliteitsverbetering in het OCMW/nieuw

Overkoepelend: Scharniernetwerk tewerkstelling

- Een belangrijk deel van de risicomomenten om in onderbescherming terecht te komen, de zogenaamde 'scharniermomenten', bevindt zich in de werksfeer: ontslag, loonbeslag, faillissement. Het opzetten van een scharniernetwerk tewerkstelling beoogt de verbinding van het OCMW met de potentieel opsporende en 'meezorgende' **- organisaties** die bij deze scharniermomenten betrokken zijn (vakbonden, hulpkas, VDAB, RVA, curatoren).
- Doel is om zo preventief mogelijk ten aanzien van onderbescherming op te treden.
- TYPERING: preventie-opsporen-benaderen/netwerken/nieuw

Overkoepelend: Rechtenverkenning

- Het bekijken van de mogelijkheden van positieve bestandskoppeling voor OCMW's via de KSZ (Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid). Meer specifiek wil men nagaan hoe de koppeling van gegevens in de KSZ ervoor kan zorgen dat automatische rechtentoekenning aan of opsporing van rechthebbenden op maatschappelijke dienstverlening worden gerealiseerd.
- TYPERING: preventie-opsporen-benaderen/automatische rechtentoekenning/nieuw

Overkoepelend: Visieontwikkeling

- Met het oog op de ontwikkeling van een gedeeld gedragen visie over onderbescherming als basis voor geïnspireerd en doelgericht proactief handelen, wordt een voorbereidende tekst over onderbescherming opgesteld die met behulp van enkele uitdagende stellingen wordt besproken op drie focusgroepsgesprekken, resp. met: de voorzitters van de OCMW's, de diensthoofden van de sociale dienst en andere sleu-

telfiguren uit het (midden)kader die op het project betrokken zijn, en de betrokken maatschappelijk assistenten.

- Aansluitend werd ook met de doelgroep een groepsgesprek gehouden.
- **TYPERING:** niet van toepassing.

## NOTEN

1. Het drempelmodel van Kerr (1982; 1983) dat op systematische wijze de cliëntgebonden factoren in kaart brengt, betekende een internationale doorbraak in de zoektocht naar een coherent verklaringsmodel voor onderbescherming. Iets meer dan een decennium en vele toepassingen van Kerrs drempelmodel later, werden de vastgestelde tekorten ervan onder meer door Van Oorschot (1995 in Van Oorschot, 1998) gebundeld en als uitgangspunt genomen om te komen tot de ontwikkeling van het genoemde, alternatief model. Aan de basis van dit model ligt de vaststelling dat de vaak exclusieve aandacht voor cliëntgebonden factoren voorbij gaat aan beïnvloedende factoren op het uitvoerend niveau waar de maatregel concreet wordt toegepast en op het beleidsniveau waar de maatregel of het programma wordt uitgetekend.
2. De mogelijke invloed van het sociaal netwerk als **vermenigvuldigingsfactor** van (niet-)gebruik wordt ook vastgesteld in onderzoek naar de sociale interactie-effecten van financiële sociale tegemoetkomingen (zie onder meer Rege e.a., 2009).
3. Deze optie sluit ook aan bij onderzoek dat wijst op de nood aan een specifieke aanpak en een specifiek beleid ten aanzien van armoede op het platteland (Vandenbussche, 1998; Mathijssen, 2010).
4. Opgemerkt wordt dat het expertisecentrum voor *outreachend werken*, 'Reachout', onder de noemer *outreachend werken* de eerste twee door onze onderscheiden types van acties (*outreach* en *samenwerken/netwerken*) samen verstaat (zie: <http://www.steunpunt.be/onderwerpen/outreach>).



## HOOFDSTUK 6

# *Het centrum of de periferie? De relevantie van een sociaalnetwerkanalyse naar lokale netwerken van OCMW's in Antwerpen en Luik*

*Peter Raeymaeckers en Laurent Nisen*

### 1. Introductie

In de laatste decennia ontstond bij wetenschappers en beleidsmakers een grote eensgezindheid over het belang van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties. Waarom organisaties netwerken aangaan, is reeds uitgebreid geanalyseerd in verschillende studies (Oliver, 1990; Gulati, 1998). Specifiek voor hulpverleningsorganisaties is men ervan overtuigd dat contacten met andere actoren in een netwerk noodzakelijk zijn, zeker wanneer ze worden geconfronteerd met doelgroepen **geconfronteerd door** zeer complexe problemen. Dan hebben deze organisaties immers nood om informatie uit te wisselen, cliënten door te verwijzen of om samen te zitten en te overleggen rond individuele cliëntcases. De lezer van dit **jaarboek** moeten we niet meer vertellen dat mensen in armoede geconfronteerd worden met een grote verwegenheid aan sociale uitsluitingen op verschillende gebieden (Vranken e.a., 1991-2012). De specifieke aard en complexiteit van de hulpvragen van mensen in armoede – in de literatuur ook wel *wicked problems* genoemd (Rittel & Webber, 1973; O'Toole, 1997) – maken het voor één hulpverleningsorganisatie onmogelijk om hiervoor de volledige verantwoordelijkheid op te nemen (Provan & Milward, 1995). In navolging van Provan en Milward (1995) definiëren we daarom een netwerk als een systeem van sociale dienstverlening dat een meerwaarde kan bieden aan een populatie geconfronteerd met diverse noden, op een manier die niet kan bereikt worden door één enkele organisatie (of overheid).

Het is duidelijk dat de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) nood hebben aan dergelijke netwerken. OCMW's hebben een zeer brede opdracht; ze omvat zowel het verstrekken van inkomenondersteuning, de activering naar werk, als het bewaken van kwaliteitsvolle dienstverlening. Ze nemen een belangrijke verantwoordelijkheid op voor het bevorderen van de actieve inclusie van cliënten met een leefloon

(Hermans, e.a. 2010; Raeymaeckers e.a. 2009; Hermans, 2005). Een rechtstreeks gevolg van deze brede opdracht is dat OCMW's moeten omgaan met een zeer heterogene in-stroom van cliënten, geconfronteerd met een kluwen aan problemen op diverse gebieden. OCMW's hebben daarom netwerken nodig waarbij ze met andere hulpverlenings-organisaties informatie uitwisselen, cliënten kunnen doorverwijzen en aan caseoverleg doen. Omdat OCMW's zijn ingebed in de buurt, gemeente of stad zijn hun netwerken in hoge mate afhankelijk van hun lokale omgeving. Het is daarom belangrijk dat ze relaties aanknopen en netwerken aangaan met diverse andere hulpverleningsorganisaties binnen het gebied waarvoor de OCMW 's bevoegd zijn.

In de literatuur is men **het eens** dat deze netwerken een grote mate aan 'integratie' moeten vertonen. Rosenheck e.a. (1998) en Provan en Milward (1995) argumenteren dat hoe meer een netwerk geïntegreerd is, hoe toegankelijker de hulpverlening naar de doelgroep en hoe meer de aangesloten organisaties kunnen profiteren van de expertise die in het netwerk aanwezig is. Een geïntegreerd netwerk is een netwerk waarbij de hulpverleningsorganisaties op het lokale niveau voldoende met elkaar in contact staan. De uitwisseling van informatie, de doorverwijzing van cliënten en het overleg rond complexe cases moet steeds gewaarborgd blijven. Een gefragmenteerd netwerk dat bestaat uit geïsoleerde 'eilanden' van organisaties is onvoldoende geïntegreerd en kan daarom minder de noodzakelijke doorstroom van informatie en cliënten garanderen.

In deze bijdrage onderzoeken we de integratie van netwerken die OCMW's aangaan met hulpverleningsorganisaties binnen hun lokale omgeving. Die integratie van netwerken onderzoeken we met behulp van een sociaalnetwerkanalyse. De meerwaarde van deze methode wordt onder andere geboden door de grafische weergave van het netwerk. Wetenschappers, beleidmakers, maar ook sociaal workers kunnen op basis daarvan de structuur ontrafelen en zo bekijken of het netwerk op bepaalde plaatsen gefragmenteerd is en versterking nodig heeft. Op basis van sociaalnetwerkanalyse kunnen acties worden genomen om 'blinde vlekken' in het netwerk in te vullen en om verbindingen te leggen tussen geïsoleerde actoren in het netwerk. Hierdoor kan op lange termijn de samenwerking tussen de organisaties meer geïntegreerd verlopen.

We beperken ons tot de netwerken van hulpverleningsorganisaties die in contact komen met cliënten met een leefloon in twee districten van Antwerpen. In beide districten komen sociale centra voor die zijn verbonden aan het OCMW van Antwerpen. Deze kunnen we beschouwen als afdelingen van de centrale OCMW-organisatie. Op basis van de sociaalnetwerkanalyse identificeren we verschillen tussen deze twee netwerken wat betreft de mate van netwerkintegratie. **Eén** van de geselecteerde netwerken is namelijk meer geïntegreerd dan het andere netwerk. We argumenteren dat de sociale centra van het OCMW van Antwerpen in het eerste en meer geïntegreerde netwerk van een **meer voordelig** netwerk kunnen profiteren, dan de sociale centra in het tweede en minder geïntegreerde netwerk. We identificeren vervolgens enkele factoren die de verschillen tussen deze netwerken kunnen verklaren. Daarna bekijken we in welke mate

dit onderzoek in Luik kan worden gevoerd. Op basis van de bevolkingssamenstelling in Luik, de afbakening van verschillende buurten en de aanwezigheid van een zeer diverse reeks van organisaties argumenteren we dat een replicatie van dit onderzoek naar Luik een belangrijke meerwaarde kan betekenen.

## 2. Het OCMW als onderdeel van een web van relaties

In de literatuur bestaan er verschillende perspectieven om de netwerken van OCMW's te analyseren. Een **eerste** situeert zich binnen de analyse van 'beleidsnetwerken'. Deze **top-down-benadering** focust op de formele samenwerkingsmodellen, procedures of afspraken die worden afgesloten tussen OCMW's en andere hulpverleningsorganisaties (Isett e.a. 2011). Zo zijn er heel wat studies die de netwerken van lokale besturen (OCMW, stad of gemeente) bekijken in het kader van het decreet Lokaal Sociaal Beleid (Verschueren & De Rynck, 2012; Sannen & Van Regenmortel, 2009). Daarnaast blijkt dat, binnen dit kader, de recente aandacht voor activering heel wat (wetenschappelijk) stof doet opwaaien inzake de verhouding tussen de VDAB en het OCMW (Struyven, 2009).

Een **tweede** benadering bekijkt de netwerken van OCMW's vanuit een **bottom-up-perspectief** en analyseert de concrete relaties die OCMW's aangaan met de hulpverleningsorganisaties in de lokale context waar de OCMW's werkzaam zijn. In dit hoofdstuk passen we de tweede benadering toe. Een 'relatie' verwijst hierbij naar een contact tussen twee organisaties in het kader van de hulpverlening aan een cliënt of een gezin dat materiële steun verkrijgt van het OCMW. Het is duidelijk dat deze contacten verder gaan dan een geformaliseerd samenwerkingsakkoord tussen organisaties zoals de netwerken die door Verschueren en De Rynck (2009) worden bestudeerd. We baseren ons op Provan en Milward (1995) en onderscheiden drie soorten relaties: de uitwisseling van informatie, het doorverwijzen van cliënten en het overleg rond bepaalde cases. Het is echter duidelijk dat voor de toepassing van een dergelijk perspectief een methode nodig is die op een overzichtelijke wijze toelaat om de diverse relaties tussen organisaties in kaart te brengen en te analyseren. De methode van de sociaalnetwerkanalyse biedt hier een belangrijke meerwaarde.

Sociaalnetwerkanalyse vertrekt vanuit de idee dat actoren ingebed zijn in een web van sociale relaties. Algemeen gezien wordt een netwerk gedefinieerd als een set van relaties tussen een gedefinieerde set van actoren, ook *nodes* of knooppunten genoemd. Omdat deze sociale relaties in grote mate het 'gedrag' van deze actoren bepalen, is het belangrijk om de inbedding van actoren in het netwerk te bestuderen. Vanuit deze idee werd vanaf de jaren 1930 in een opeenvolging van studies het sociaalnetwerkperspectief ontwikkeld (voor een overzicht zie: Freeman, 2004). Daar waar de eerste auteurs vooral de persoonlijke relaties van individuen bestudeerden, werd later argumenteerd dat sociaalnetwerkanalyse ook gebruikt kan worden om de netwerken van organisaties te bestuderen (Laumann e.a., 1978).

Algemeen gezien kunnen we stellen dat de sociaalnetwerkanalyse zich richt op twee belangrijke onderzoeks vragen. **Eerst en vooral** wil de sociaalnetwerkanalyse de patronen van de relaties in kaart brengen. Men doet uitspraken over de algemene vorm van het netwerk. In de literatuur spreekt men van de 'structuur' van relaties binnen het netwerk tussen organisaties. Deze structuur is een indicatie van de integratie van een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties. **Ten tweede** kunnen we op basis van sociaalnetwerkanalyse de positie van de actoren of organisaties bepalen. Welke organisaties staan centraal in het netwerk? Welke voordelen zijn verbonden aan een centrale positie? In dit hoofdstuk focussen we voornamelijk op de structurele kenmerken van het netwerk. Deze bekijken we meer gedetailleerd in de volgende paragraaf.

## 2.1 Over integratie, structuur en centraliteit

In de sociaalnetwerkanalyse verwijst 'structuur' naar de manier waarop de relaties zijn geconfigureerd. Het belang van de sociale structuur waarin hulpverleningsorganisaties zijn ingebet, werd recent bijzonder relevant in het onderzoek naar netwerken tussen hulpverleningsorganisaties. Studies van Provan en Milward (1995), Provan en Sebastian (1998) en Rosenheck e.a.(1998; 2001) analyseren de structuur, gedefinieerd als de configuratie van relaties tussen de organisaties, en doen op basis van deze analyses een uitspraak over de mate van integratie. Als we de structuur van relaties in het netwerk bestuderen, kunnen we immers bekijken in welke mate de organisaties met elkaar zijn verbonden. Drie structuurkenmerken van netwerken staan centraal: de cohesie, de centraliteit en de mate waarin de clusters elkaar overlappen. Deze kenmerken hebben respectievelijk betrekking op de volgende vragen: Zijn alle organisaties met elkaar verbonden? In welke mate is het netwerk gefragmenteerd? In welke mate is het netwerk gecentraliseerd? Bestaan er clusters van organisaties?

Het belang van **cohesie of verbondenheid** is gebaseerd op de allereerste studies van Barnes (1972), Mitchell (1969), Friedkin (1978) en theoretisch werk over sociaal kapitaal van Coleman (1988). Deze auteurs stellen dat een netwerk met een hoge densiteit en compactheid belangrijke 'sociaal integratieve' effecten genereert. Dit wil zeggen dat hoe meer verbindingen tussen de actoren in een netwerk, hoe meer consensus, hoe meer samenwerking en hoe meer succes een netwerk kan hebben. Dit idee werd geïntroduceerd in studies naar netwerken tussen hulpverleningsorganisaties door Rosenheck e.a. (1998). Deze auteur stelt vast dat hoe groter de verbondenheid tussen organisaties, hoe positiever het resultaat op het cliëtniveau. In een latere studie introduceerden de auteurs meer achtergrondvariabelen en werd het effect van de densiteit weg verklaard. De auteurs moeten daarom besluiten dat het algemene effect van densiteit geen voldoende verklaringskracht heeft. Een mogelijke verklaring is dat een zeer dicht (*dens*) netwerk een te grote complexiteit genereert en het overzicht verdwijnt. Organisaties zijn immers niet in staat om een eindeloos aantal relaties te onderhouden. Hoe meer

relaties, hoe onoverzichtelijker het netwerk en hoe minder effectief en/of efficiënt de samenwerking zal verlopen (Berardo, 2009).

Een belangrijke aanvulling op de idee dat cohesie belangrijk is, werd geleverd door auteurs die kijken naar de rol van **centraliteit**. De rol van centraliteit staat centraal in het werk van Burt (1976; 2004); Thurmaier en Wood (2002) en Marsden en Lin (1982). Een gecentraliseerd netwerk bestaat uit een of meerdere centrale partners die op het kruispunt of knooppunt van een groot aantal relaties zijn gepositioneerd. De centrale actor is de 'broker' (bemiddelaar) die de verschillende delen van het netwerk verbindt. Deze actor is zeer invloedrijk in het netwerk, omdat hij unieke hulpbronnen levert aan de andere organisaties. Ze kunnen de actoren met elkaar verbinden en faciliteren de stroom of *flow* van informatie en cliënten doorheen het netwerk. Voor de andere, meer perifere organisaties in het netwerk heeft de centrale actor daarom een cruciale betekenis. Deze laatste investeert in het opbouwen van relaties, waardoor de perifere actoren deze inspanningen niet moeten leveren. Men contacteert de centrale actor en deze brengt hen in verbinding met de relevante andere actoren in het netwerk. In een Amerikaanse studie tonen Provan en Milward (1995) het verband aan tussen de mate van centraliteit en de effectiviteit van de netwerken. Zij concluderen dat een effectief geïntegreerd netwerk bestaat uit een centrale actor die de meeste relaties controleert en een periferie van organisaties die geen of weinig relaties met elkaar onderhouden.

Een derde structuurkenmerk dat volgens de literatuur kan bijdragen tot een geïntegreerd netwerk verwijst naar het ontstaan van **clusters**. Een cluster bestaat uit organisaties in een netwerk die meer met elkaar samenwerken dan met de andere organisaties in het netwerk. Indien deze clusters niet met elkaar in verbinding staan dan is het netwerk gefragmenteerd in verschillende geïsoleerde 'eilanden' van organisaties. Het is daarom belangrijk dat er relaties tussen deze clusters worden onderhouden. Dit kan gebeuren door een centrale actor die de clusters met elkaar in verbinding brengt (Provan & Sebastian, 1998; Lemieux-Charles e.a., 2005).

In dit hoofdstuk bekijken we de integratie van de netwerken tussen organisaties die hulpverlening bieden aan mensen met een leefloon. Dit doen we door de structuur van de netwerken te ontrafelen. We herhalen dat een geïntegreerd netwerk, een netwerk is waar de doorstroom van informatie, het participeren aan caseoverleg en de doorstroming van cliënten kan worden gewaarborgd en waar er dus geen gefragmenteerde stukken in het netwerk voorkomen. Bovenstaande studies tonen aan dat deze integratie op drie verschillende manieren kan vorm krijgen: een grote verbondenheid tussen organisaties, een grote mate van centraliteit in het netwerk en de aanwezigheid van overlappende clusters. Zijn alle organisaties met elkaar verbonden? Zijn deze netwerken gecentraliseerd? Bestaan deze netwerken uit clusters van organisaties? In een volgende paragraaf bekijken we de methode.

### 3. Methode

In deze paragraaf gaan we kort in op de methode van dit onderzoek. Wegens de beperkte focus van dit hoofdstuk is het onmogelijk om alle details over de dataverzameling en data-analyse te behandelen. Geïnteresseerde lezers kunnen steeds de auteur contacteren.

We beperken onze analyse tot twee netwerken tussen organisaties in twee districten te Antwerpen. We focussen daarbij op de organisaties die hulpverlening bieden aan mensen met een leefloon. We gebruiken drie relaties om de netwerken in kaart te brengen: informatie uitwisselen, cliënten doorverwijzen en overleg rond individuele cases. Het uitwisselen van informatie verwijst naar de contacten die ontstaan indien organisaties informatie uitwisselen rond de specifieke situatie van individuele cliënten. Deze informatie heeft zowel betrekking op de administratieve als op de ruimere contextsituatie van cliënten. Het doorverwijzen van cliënten verwijst naar die contacten waarbij een cliënt van de ene naar de andere organisatie wordt doorverwezen of wordt toegeleid. Het overleg rond cases kan zeer informeel gebeuren, indien hulpverleners samen een bepaald probleem rond een case trachten op te lossen. Een formeel caseoverleg verloopt meer gestructureerd en verwijst naar de overlegmomenten tussen organisaties om een bepaalde case op een integrale manier aan te pakken.

Ten slotte is er de fase van data-analyse. We analyseren de netwerkstructuur op basis van het programma Kliquefinder, ontwikkeld door Frank (1995; 1996). De interpretatie van de netwerkstructuur wordt gebaseerd op het 'gekristalliseerde sociogram' (Frank, 1995; 1996). Dit sociogram geeft de clusters weer in het netwerk. De plaats die de clusters innemen ten opzichte van elkaar in het volledige netwerk, maakt de lezer al iets wijzer over de positie van sommige groepen in het volledige netwerk. Deze grafische voorstelling laat toe om de mate van integratie tussen de hulpverleningsorganisaties te analyseren. Zijn alle clusters met elkaar verbonden? Vinden we een gefragmenteerd netwerk? Staan er een aantal clusters centraal? We focussen daarna op de positie van de sociale centra verbonden aan het OCMW van Antwerpen. We gaan na of de sociale centra van het OCMW van Antwerpen deel uitmaken van de centrale clusters.

### 4. Resultaten

In de volgende paragrafen bespreken we de resultaten van de netwerkanalyse in twee districten te Antwerpen. De interpretatie van de analyse wordt, zoals vermeld, gebaseerd op het 'gekristalliseerde sociogram' dat we construeerden op basis van KliqueFinder (Frank, 1995; 1996). Vooraleer we ingaan op de resultaten, beschrijven we beknopt de organisaties die we hebben opgenomen in het onderzoek.

#### 4.1 Een diverse waaier aan hulpverleningsactoren

We beperken ons dus tot de netwerken van hulpverleningsorganisaties op het districts-niveau van Antwerpen. Daarbinnen selecteren we de organisaties die in contact komen met individuen of huishoudens met een leefloon. Ondanks deze beperking verkregen we een grote waaier aan organisaties die in contact komen met deze doelgroep. Dit is niet geheel onverwacht. De doelgroep van mensen met een leefloon kampt immers met een multidimensionale problematiek. Ze worden geconfronteerd met verschillende problemdomeinen waardoor ze de hulp van verschillende hulpverleningsorganisaties nodig hebben.

In tabel 1 geven we een overzicht van het aantal organisaties per type dienstverlening. We gebruiken daarvoor algemene categorieën zoals activering en opleiding, huisvesting, ondersteuning aan kinderen, jongeren en hun families, gezondheidszorg, buurwerk, financiële en materiële dienstverlening en generalisten.

**Tabel 1 – Dienstverlening in twee netwerken aan mensen met een leefloon (aantal organisaties).**

Domein	A	B
Activering en opleiding	8	14
Huisvesting	3	4
Kinderen, jongeren en hun families	6	5
Gezondheidszorg	21	21
Buurtopbouwwerk (teams, buurthuizen, projecten)	4	1
Financiële en materiële dienstverlening	3	4
Generalisten	4	1
Totaal	49	50

Wat opvalt in tabel 1 is dat de meeste organisaties in de netwerken voor de hulpverlening aan mensen met een leefloon, zich bevinden binnen de domeinen huisvesting, activering, financiële en materiële hulpverlening, kinderen, jongeren en hun families en zorg en gezondheid. Wat het thema huisvesting betreft, merken we een grote aanwezigheid van **sociale-huisvestingsmaatschappijen**, diensten voor woonbegeleiding en woonkantoren. Op het domein activering spelen de afdelingen van de VDAB een zeer centrale rol. Daarnaast treffen we ook initiatieven aan voor sociale economie, arbeidszorg en allerhande opleidingscentra, zoals een centrum voor basis-educatie. De financiële en materiële hulpverlening aan leefloontrekenden wordt – logischerwijze – voornamelijk aangeboden door de Antwerpse OCMW's. Het Antwerpse OCMW werkt gedeconcentreerd via verschillende sociale centra. Dit wil zeggen dat de uitvoering van het OCMW-beleid een verantwoordelijkheid is van de sociale centra die elk bevoegd zijn voor een eigen wijk binnen de stad Antwerpen. In de twee districten komen telkens twee sociale centra voor. Deze centra bestaan uit een tiental maatschappelijk workers en worden gecoördineerd door een hoofdmaatschappelijk

werk(st)er. Deze maatschappelijk workers staan in voor de financiële hulpverlening aan leefloontrekkenden. Ze brengen de aanvraagprocedure in orde en begeleiden hen als er andere problemen optreden. De focus ligt op activering om de cliënt na verloop van tijd zijn of haar weg te helpen vinden zonder de financiële hulp van het OCMW (Raeymaeckers & Vranken, 2009). Daarnaast treffen we in de twee districten voedselbedelingsorganisaties aan. Sommige zijn uitgesproken christelijk geïnspireerd, zoals de Sint-Vincentiusverenigingen.

Een zeer grote en daarom ook belangrijke groep van organisaties bevindt zich op het domein van zorg en gezondheid. De verschillende mutualiteiten van diverse ideologische strekkingen (socialistisch, christelijk, liberaal en onafhankelijk) nemen daar een belangrijke plaats in. Deze bieden administratieve hulpverlening aan langdurig zieken, bejaarden en personen met een handicap en verwijzen hen naar de gepaste uitkeringen. Daarnaast beantwoorden de sociale diensten van deze hulpverleningsorganisaties ook hulpvragen van andere doelgroepen. Ze vervullen dan ook een belangrijke doorverwijzingsfunctie naar andere organisaties. Andere organisaties binnen het domein zorg en gezondheid zijn de sociale diensten van ziekenhuizen, verschillende organisaties die thuiszorg aanbieden (poetshulp, boodschappen en thuisverpleging) en vrijwilligersdiensten (zoals ziekenzorg, die langdurig zieken bezoekt).

Voorts vinden we organisaties werkzaam op het 'domein' kinderen, jeugd en gezinnen. We treffen er kinderopvangcentra aan die zich richten naar mensen in armoede of van buitenlandse herkomst (multiculturele kinderopvang). Daarnaast bieden in netwerk A Centra voor Kind en Gezinondersteuning opvoedingsondersteuning aan. In de netwerken vinden we daarnaast ook Centra voor Leerlingenbegeleiding, die ondersteuning bieden aan kinderen en hun ouders bij moeilijkheden binnen de schoolomgeving.

In de netwerken treffen we ook hulpverleningsactoren aan die we niet binnen één domein kunnen plaatsen. Deze organisaties noemen we 'generalistisch' omdat ze zich op verschillende hulpverleningsdomeinen bewegen en een 'integraal' en zeer holistisch perspectief hanteren op de hulpverlening aan mensen in armoede. We kunnen deze organisaties niet aan een doelgroep, zoals mensen van buitenlandse herkomst, toerekenen of aan een domein, zoals wonen of activeren. Een voorbeeld zijn de straathoekworkers die door hun specifieke methodiek in contact komen met zeer uiteenlopende doelgroepen. Daarnaast vinden we hier ook de sociale infopunten. Deze actoren worden aangestuurd vanuit het lokaal sociaal beleid van de stad Antwerpen. In elk district vindt men een sociaal infopunter die zowel voor individuele cliënten als voor organisaties een verbindingssrol vervult naar de andere organisaties in het district. Cliënten gaan bij de sociale infopunten te rade voor uiteenlopende problemen, waarbij deze laatsten de taak hebben om ze naar een gepaste organisatie door te verwijzen. Daarnaast kunnen organisaties ook bij de sociale infopunter te rade gaan als ze met een cliënt geconfronteerd worden waar ze geen raad mee weten. Deze laatste helpt bij het vinden van de juiste partners.

Verder kunnen we ook het buurtopbouwwerk bij de generalisten onderbrengen. In een van de netwerken bevindt zich namelijk een buurthuis met een geïntegreerde en zeer laagdrempelige onthaalwerking. Dit buurthuis of wijkcentrum organiseert vrijetijdsactiviteiten, maar neemt ook een belangrijke doorverwijzingsfunctie op. Een dergelijk buurthuis vinden we terug in netwerk A. In netwerk B treffen we deze werking niet aan. Ten slotte is er een afdeling van het CAW dat we in onderstaande paragrafen zullen benoemen als organisatie M., een organisatie die we terugvinden in district A, en die ondersteuning biedt bij multiprobleemsituaties. De belangrijkste opdracht van deze werkers is de vraagverheldering bij de cliënt of het gezin en het vinden van een netwerk om op het kluwen van problemdomeinen een antwoord te bieden. Organisatie M vinden we enkel terug in A. Deze organisatie is sterk verbonden met het daar aanwezige buurthuis.

#### 4.2 De integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties

In deze paragraaf interpreteren we de grafische voorstelling van de geselecteerde netwerken tussen hulpverleningsorganisaties in Antwerpen. We presenteren het sociogram op basis van Frank (1995; 1996). In een eerste paragraaf bespreken we de structuur van de twee geselecteerde netwerken. De verschillen die we opmerken tussen de twee netwerken, verklaren we in een volgende paragraaf. We beginnen met een besprekking van de resultaten voor de twee geselecteerde netwerken, namelijk A & B. Binnen het bestek van dit hoofdstuk is het onmogelijk om de verschillen tussen de clusters grondig te behandelen. We beperken ons tot een beknopte beschrijving van de positie van de sociale centra verbonden met het OCMW van Antwerpen.

##### 4.2.1 Structuur van netwerken in A & B

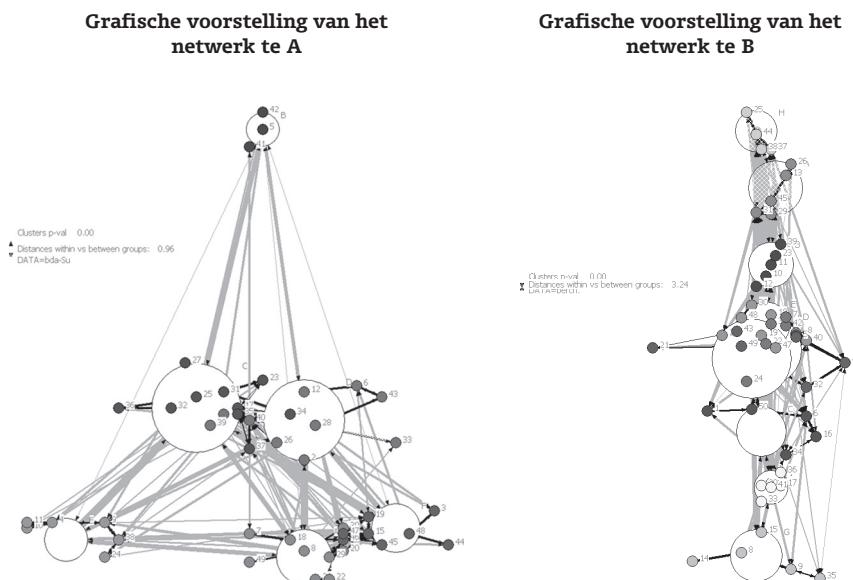
In deze paragraaf bespreken we de structuur van netwerken van A & B. In onderstaande figuur stellen we de netwerken tussen de organisaties grafisch voor. In netwerk A kunnen we zeer duidelijk de periferie en het centrum of de kern van het netwerk onderscheiden. Het centrum van het netwerk wordt gevormd door twee clusters (C & D). C bestaat uit diverse welzijnsorganisaties rond wonen, maar ook een wijkcentrum, organisatie M, het sociaal infopunt, straathoekwerker en een sociaal centrum verbonden aan het OCMW van Antwerpen. De centrale positie van het sociaal centrum is makkelijk te verklaren. Het OCMW bepaalt de instroom en verdere begeleiding van mensen met een leefloon. Hierdoor komen ze in contact met heel wat organisaties binnen het netwerk in A.

Wat opvalt, is dat in de kerncluster C de meeste organisaties kunnen benoemd worden als generalisten. Deze generalistische organisaties beperken zich niet tot één hulpverleningsdomein zoals bijvoorbeeld huisvesting of financiële hulpverlening, maar bekijken

de volledige situatie van de cliënt. Enkele belangrijke actoren in dit netwerk zijn organisatie M, buurthuis P en het sociaal infopunt. De beschrijving van deze organisaties hebben we reeds vermeld in de vorige paragraaf. Deze drie organisaties werken zeer laagdrempelig, ontwikkelen een cliëntgecentreerde focus en zijn gericht op het doorverwijzen, informatie uitwisselen en caseoverleg met betrekking tot de zeer heterogene groep van cliënten waarmee ze worden geconfronteerd. Hierdoor gaan ze op een zeer actieve manier om met het netwerk en ontwikkelen ze verschillende relaties met een zeer diverse reeks actoren in het netwerk.

De tweede kerncluster (D) in het netwerk in A is sterk verbonden met kerncluster C en bestaat uit de werkwijzer en werkinkel, en andere diensten rond wonen en tewerkstelling. Een zeer centrale rol in deze tweede kerncluster is weggelegd voor het tweede sociaal centrum verbonden aan het OCMW. Het is duidelijk dat beide kernclusters sterk aan elkaar zijn verbonden.

**Figuur 1** – Grafische voorstelling van netwerk A en B.



Daarnaast blijkt duidelijk uit de sociogram dat de kernclusters in verbinding staan met de clusters in de periferie van het netwerk. We onderscheiden in de periferie nog twee clusters met organisaties rond zorg en gezondheid (*thuiszorgorganisaties, huisartsenpraktijken en mutualiteiten*), een cluster rond jongeren en hun gezinnen en een kleine cluster rond het **volwassenonderwijs**.

Tabel 2 – clusters in het netwerk te A.

Cluster	Omschrijving organisaties	Voorbeelden
Kerncluster 1 (C)	Welzijnsorganisaties:	Generalistische organisaties (Buurthuis samenlevingsopbouw, straathoekwerkers, sociaal infopunt), Woonhaven & Sociaal Centrum1
Kerncluster 2 (D)	Welzijnsorganisaties: werk	Sociaal centrum 2, vakbonden, Werkwijzer, werkinkel, magazijn, Andante (psychologische begeleiding)
Periferiecluster 1 (A)	Zorg en gezondheid	Mutualiteiten (christelijk), thuiszorg & sociale dienst ziekenhuis
Periferiecluster 2 (F)	Zorg en gezondheid	Woonbegeleiding, mutualiteiten, huisartsenpraktijk, mutualiteiten (socialistisch), thuiszorg Zorgbedrijf
Periferiecluster 3 (E)	Kinderen, jongeren en gezinnen	Centra voor leerlingenbegeleiding, Centrum voor kind en gezinsondersteuning
Periferiecluster 4 (B)	Volwassenonderwijs	Centra voor <b>volwassenonderwijs</b> en projecten van buurthuis

Het netwerk B verschilt op drie belangrijke punten van het netwerk van A. Eerst en vooral valt in dit netwerk geen duidelijk onderscheid te maken tussen de periferie en de kern van het netwerk. De tekening toont aan dat de clusters een volledig andere positie vertonen in vergelijking met het netwerk van A. Daarom is het in netwerk B moeilijker om de tweedeling tussen kern en periferie te hanteren. Daarnaast bestaat het netwerk van B in vergelijking met het netwerk A uit een groter aantal clusters. Uit hogerstaande tekening blijkt duidelijk dat we in het netwerk van A zes clusters vinden en negen clusters in het netwerk B.

Tabel 3 – clusters in het netwerk te B.

Cluster	Omschrijving organisaties	Voorbeelden
Kerncluster 1 (D)	Welzijnsorganisaties: buurthuis, volwassenenonderwijs & kinderopvang	Buurthuis Posthof, <b>Centrum basiseducatie</b> , <b>Elief kinderopvang</b>
Kerncluster 2 (E)	Zorg & Gezondheid	<b>Sociaal centrum OCMW1</b> , Mutualiteiten (socialistisch), dienstencentra, thuiszorg
Kerncluster 3 (F)	Welzijnsorganisaties: tewerkstelling, wonen	Werkinkel, buurtservice (WEB+ project), sociaal infopunt,
Periferiecluster 1 (A)	Zorg en gezondheid	Ziekenzorg en thuiszorgdiensten (Vleminckveld, familiehulp & CM)
Periferiecluster 2 (B)	Zorg en gezondheid	Mutualiteiten (christelijk), Ziekenzorg, <b>sociaal centrum OCMW2</b>
Periferiecluster 3 (C)	Welzijnsorganisaties: Wonen	Woonbegeleiding, sociale huisvestingsmaatschappij & thuiszorg
Periferiecluster 4 (G)	Jeugd en psychologische hulpverlening	Centrum leerlingenbegeleiding & Andante, Psychiatrische Thuiszorg
Periferiecluster 5 (H)	Straathoekwerker en christelijk geïnspireerde organisaties	Straathoekwerker, Sint-Vincentiusvereniging
Periferiecluster 6 (I)	Arbeidszorg	Afdelingen van Antwerpse Netwerk voor Arbeidszorg

Een laatste verschil betreft de kern van het netwerk. Het centrum van het netwerk blijkt drie verschillende kernclusters te omvatten. In A omvat de kern van het netwerk maar twee clusters. Net als in A vinden we in B een kerncluster rond het wijkcentrum, met daarin het volwassenenonderwijs en enkele kinderopvangcentra. De tweede cluster is hier sterk mee verbonden en omvat het sociaal centrum van netwerk B en enkele organisaties rond zorg en gezondheid (mutualiteiten en thuiszorgdiensten). De derde kerncluster bestaat onder andere uit de werkinkel en een lokaal tewerkstellingsproject (Buurtservice). Het sociaal infopunt van de stad Antwerpen maakt deel uit van de derde kerncluster. De periferie van het netwerk is versnipperd in een zestal kleinere clusters. De grootste cluster bestaat uit zorg en gezondheidsorganisaties (periferiecluster 2) en een cluster uit welzijnsorganisaties waarvan het merendeel voornamelijk binnen het domein wonen werkzaam is.

- ✓ *Wat besluiten we uit de resultaten over de positie van de sociale centra van het OCMW van Antwerpen?*

We merken dat zowel in netwerk A als in netwerk B de sociale centra van het OCMW deel uitmaken van de kerngroep. In netwerk B bevindt, als enige uitzondering, een van de twee sociale centra zich in één van de periferieclusters. Dit laatste sociaal centrum van het OCMW bestaat echter uit maar twee maatschappelijk werkers en is verantwoordelijk voor een klein deel van het district B. We moeten besluiten dat de sociale centra van netwerk A zich in een voordeligere positie bevinden. Ze maken namelijk deel uit van een sterk geïntegreerd netwerk. We stelden al dat het netwerk B minder geïntegreerd is in vergelijking met het netwerk in A. In B vinden we meer clusters dan in A. Ook de kern van het netwerk van B is meer opgesplitst dan het netwerk in A. De belangrijkste conclusie van deze paragraaf kunnen we samenvatten door te stellen dat we op basis van een sociaalnetwerkanalyse een onderscheid hebben gemaakt tussen een sterk geïntegreerd netwerk A en netwerk B met een minder grote mate aan integratie. Een belangrijke vraag gaat naar een verklaring van deze verschillen. Hoe kunnen we de integratie van een netwerk verwezenlijken? In een volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

#### 4.2.2 Verklaring van netwerkintegratie

Een grafische voorstelling van een netwerk tussen hulpverleningsorganisaties biedt een belangrijk inzicht in de structuur van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties. Op basis van deze inzichten kunnen beleidmakers, lokale verantwoordelijken van OCMW en stad, maar ook sociaal werkers bekijken hoe het netwerk rond het OCMW en de andere hulpverleningsorganisaties kan worden versterkt. We merkten dat netwerk B meer gefragmenteerd is dan netwerk A. We kunnen daarom besluiten dat de sociale centra in het gefragmenteerde netwerk B een minder voordelige positie opnemen in het netwerk dan in vergelijking met het netwerk A. De sociale centra in het netwerk A hebben toegang tot een meer geïntegreerd netwerk, verkrijgen hierdoor toegang tot contacten

met een groot aantal organisaties en profiteren van de volledige variatie aan expertises die in het netwerk aanwezig zijn. Deze resultaten leiden ons tot de volgende cruciale vraag. **Hoe kunnen we de verschillen in integratie tussen deze twee netwerken verklaren?** We maken een onderscheid tussen twee centrale factoren: de aanwezigheid van coördinatie en van generalistische organisaties in de kern van het netwerk.

✓ *Netwerkcoördinatie*

Eerst en vooral moeten we kijken naar de manier waarop het netwerk wordt gecoördineerd. Netwerkcoördinatie wordt algemeen gedefinieerd als de sturingsmechanismen die worden ontwikkeld om de delen van het netwerk beter op elkaar af te stemmen. Coördinatie wordt volgens een algemeen aanvaarde definitie van Bouckaert e.a. (2001) gedefinieerd als 'de doelbewuste centrale sturing of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van eenzelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk resultaat op de gewenste manier te bereiken'. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties binnen de cluster'. Deze definitie werd in verschillende nota's ook door de VVSG ondersteund en toegepast (Sels, 2007; VVSG, 2005). Sels (2007) maakt hierbij nog een onderscheid tussen coördinatie en regie. Interne regie verwijst naar de wijze waarop de verschillende interne afdelingen of componenten van een lokaal bestuur (of hulpverleningsorganisatie) op elkaar worden afgestemd. Externe regie wordt gebruikt indien de samenwerking tussen de lokale besturen en andere (externe) partners op het lokale terrein wordt belicht. In dit hoofdstuk is het duidelijk dat we focussen op het laatste type van regie, namelijk de samenwerking tussen lokale besturen en externe partners. In onderstaande paragrafen gebruiken we echter steeds de term 'coördinatie'.

In de netwerken die we in dit hoofdstuk bespreken, bestaat op het moment van bevraging enkel een coördinatiemechanisme in netwerk A. Netwerk A kent namelijk een lange traditie van een welzijnsoverleg. De interviews met respondenten hebben aangegetoond dat dit welzijnsoverleg sinds tientallen jaren op frequente basis wordt georganiseerd. Een stuurgroep neemt de logistieke werking op zich. Deze bepaalt de locatie van het welzijnsoverleg en formuleert in samenspraak met de deelnemers de agendapunten. Het welzijnsoverleg wordt algemeen beschouwd als een interessante opportuniteit waar verantwoordelijken van hulpverleningsorganisaties in het district A elkaar leren kennen. De organisaties stellen zich aan elkaar voor, er wordt gecommuniceerd welke hulpverlening wordt verstrekt, welke regels en voorwaarden men hanteert en de manier waarop men cliënten kan doorverwijzen. Daarnaast worden er tussen de participanten problemen besproken die zich in het district van netwerk A voordoen.

Voor Foster-Fishman e.a. (2001) heeft een dergelijk overleg twee belangrijke functies. Eerst en vooral creëert het welzijnsoverleg een zeker bewustzijn over de aanwezigheid van de organisaties in de lokale omgeving van de hulpverleningsorganisaties. Indien het OCMW participeert aan een dergelijk overleg kan het andere organisaties leren

kennen die in contact komen met dezelfde doelgroep in dezelfde lokale omgeving. Een tweede functie is volgens Foster-Fishman e.a. (2001) het opvullen van zogenaamde *service delivery gaps*. Men komt in contact met organisaties die relevant kunnen zijn voor hulpvragen waarop men zelf, vanuit het OCMW, geen antwoord heeft. Het is duidelijk dat dit type van overleg een belangrijke rol kan spelen in het stimuleren van relaties tussen hulpverleningsorganisaties in het netwerk. We kunnen veronderstellen dat een dergelijk overleg in een netwerk een hogere mate van integratie tussen de hulpverleningsorganisaties kan bewerken. Deze hypothese wordt bevestigd in onze analyses. Het meest geïntegreerde netwerk (dat is netwerk A) kent, zoals gesteld, al langer een welzijnsoverleg. In netwerk B werden in het verleden enkele pogingen ondernomen om een dergelijk welzijnsoverleg op te starten. De respondenten geven echter aan dat de bijeenkomsten geen vaste frequentie kennen. Verdere analyses moeten aantonen in welke mate een welzijnsoverleg een effect kan hebben op de relativering tussen organisaties.

#### ✓ Generalistische hulpverleningsorganisaties

Naast de coördinatie nemen ook de centrale actoren in het netwerk een belangrijke rol op bij het bevorderen van de integratie van het netwerk. Zij kunnen actief relaties aanknopen met organisaties in de periferie van het netwerk om de doorstroom van informatie en cliënten te verhogen. Hierdoor neemt de integratie van het netwerk toe. Een belangrijke vraag gaat over de manier waarop de centrale actoren zich in het netwerk moeten positioneren en zich 'gedragen' naar de andere actoren. Benson (1975) argumenteert bijvoorbeeld dat de consensus die zich afspeelt tussen actoren in een netwerk afhankelijk is van hoe de centrale organisaties de informatie laten doorstromen en actoren met elkaar in verbinding stellen. Hoe kunnen we de verschillen in integratie tussen netwerk A en B verklaren op basis van de centrale actoren in het netwerk? In beide netwerken vinden we ongeveer dezelfde organisaties terug in de kern van het netwerk. Een belangrijk verschil is echter dat in het netwerk A verschillende generalistische organisaties, zoals het buurthuis, in de kern van het netwerk zijn gepositioneerd. In netwerk B vinden we minder generalistische organisaties terug. Op basis van deze bevinding kunnen we vermoeden dat de verschillen, voor wat betreft de integratie tussen beide netwerken, (mede) door de af- of aanwezigheid van generalistische organisaties kan worden verklaard.

Deze generalistische organisaties beperken zich dus niet tot één problemdomein, maar hanteren een holistisch perspectief op de hulpverlening aan mensen in armoede. Ze brengen de noden van de cliënten in kaart en ondersteunen de cliënt in zijn of haar contacten met andere organisaties in het netwerk. Ze zijn daarom zeer actief op het terrein om de juiste organisaties te vinden die een antwoord kunnen formuleren op de diverse noden van de cliënt. We kunnen veronderstellen dat deze organisaties een centrale plaats kunnen veroveren in het netwerk door hun sterke gerichtheid op netwerking en generalistische kijk op de cliëntsituatie. Dit wordt ook bevestigd door Hase-

nfeld (2001) die stelt dat dergelijke cliëntgecentreerde organisaties op een zeer actieve manier partners zoeken die een antwoord kunnen formuleren op de diverse probleemgebieden waar de cliënt mee wordt geconfronteerd. Ook vanuit het standpunt van de andere organisaties uit het netwerk zijn deze cliëntgecentreerde organisaties van zeer groot belang. Deze organisaties werken immers zeer intensief aan de vraagverheldering waardoor de verschillende noden van de cliënt in kaart worden gebracht. Hierdoor bieden cliëntgecentreerde organisaties een zeer uitgebreide kijk op de cliëntsituatie en betekenen daarom een grote meerwaarde voor organisaties zoals het OCMW. Zo kan de informatie, die wordt vergaard door deze generalistische actoren, een belangrijke plaats innemen bij de intakeprocedure in het kader van het aanvragen van een leefloon. We kunnen stellen dat naast de aanwezigheid van een welzijnsoverleg, de hoge mate aan integratie in netwerk A ook kan worden bewerkstelligd door de aanwezigheid van generalistische en cliëntgecentreerde organisaties in het netwerk. In netwerk B treffen we namelijk zowel in de kern als in de periferie van het netwerk minder generalistische organisaties aan.

We besluiten dat de verschillen tussen netwerk A en B, wat de mate van integratie betreft, kunnen worden verklaard door twee factoren: de netwerkcoördinatie en de aanwezigheid van generalistische organisaties in de kern van het netwerk. De netwerkcoördinatie speelt een belangrijke rol. Daar waar in netwerk A het welzijnsoverleg sterk verankerd is in het netwerk, treffen we geen enkele vorm van overleg aan in netwerk B. De tweede factor die de integratie van een netwerk kan bepalen, is de aanwezigheid van generalistische organisaties in de kern van het netwerk. Dit type van organisaties gaan zeer actief om met hun netwerk. Ze gaan op zoek naar de partners die een antwoord kunnen bieden op de verschillende noden waar hun doelgroep mee wordt geconfronteerd. Hierdoor zijn zij in staat om een grote integratie in het netwerk te bewerkten. In netwerk A zijn beide factoren aanwezig; ze leiden tot een sterk geïntegreerde configuratie van relaties tussen de aanwezige hulpverleningsorganisaties. In het netwerk B, dat we eerder identificeerden als een gefragmenteerd netwerk, blijken beide factoren afwezig. We stelden wel vast dat deze verklaring verder moet getest worden. Dit kan op twee manieren. In Antwerpen werken we een verder kwalitatief onderzoek uit om de rol van generalistische organisaties en coördinatie verder uit te werken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een gelijksoortig onderzoek in Luik op te zetten. In onderstaande paragraaf identificeren we enkele wijken in Luik die interessant kunnen zijn voor deze onderzoeksopzet.

## 5. Uitbreiding van het onderzoek naar Luik

We bekijken in welke mate de factoren die we in bovenstaande paragraaf identificeerden aanwezig zijn in een stad als Luik. Naast verder kwalitatief onderzoek in Antwer-

pen kunnen we namelijk ook de invloed van generalistische organisaties en coördinatie op de integratie van het netwerk toetsen in een andere stad. Dit zou de relevantie van het onderzoek en een verdere nuancering van onze hypothesen kunnen versterken.

Na de oorspronkelijke fusie van de gemeenten op 1 januari 1977, kende de Luikse agglomeratie geen latere reorganisatie zoals die in 1983 wel in Antwerpen gebeurde. Het gaat bijgevolg om een volledige bestuurlijke integratie van de vroegere gemeenten, waarbij de gemeentegrenzen verdwenen en andere interne opdelingen werden gemaakt naargelang van de noden en de actoren.<sup>1</sup> Anderzijds behoren sociologisch sterk verwante stedelijke gebieden, die duidelijk aansluiten bij de stad Luik, tot andere gemeenten,<sup>2</sup> waarvan echter geen enkele onder het bestuur van de centrumstad werd gebracht, zoals dat wel het geval was bij de districten in Antwerpen. De context van beide steden vertoont dus flink wat verschillen. Bijgevolg moet eerst de onderzoekseenheid worden gekozen om de studie op de Luikse context af te stemmen. In de volgende paragrafen wordt hier dieper op ingegaan, waarbij allereerst wordt gepeild naar de relevantie van een analyse op wijkniveau.

Met betrekking tot armoedestatistieken merken we op dat er bijzonder weinig cijfers voorhanden zijn voor de afzonderlijke wijken, temeer omdat ze op een verschillende manier worden gedefinieerd: volgens de website van de stad zijn er 27 wijken, terwijl het bevolkingsoverzicht spreekt van 22 wijken, een telling die evenwel niet het resultaat is van een strikte fusie van sommige wijken uit de eerste telling. Ook het OCMW hanteert een eigen opdeling voor de opzet van lokale sociale centra en onderscheidt daarbij zeven wijken (Sainte-Marguerite, Laveu, Nord, Bressoux, Outremeuse, Angleur, Grivegnée). Deze gebieden overlappen niet met de officiële wijken van de gemeente. De grenzen werden immers aangepast met het oog op een evenwichtige verdeling van de werklast onder de sociale centra.<sup>3</sup> Bij gebrek aan een duidelijke **afbakening overstijgt** de bepaling van een armoedepercentage op basis van statistische sectoren<sup>4</sup> voor een van de gekozen **onderverdelingen het** kader van deze poging om het onderzoek open te trekken naar Luik.

Gelet op het samenstel van gemeenten rond de stad Luik die deel uitmaken van zijn agglomeratie zou ook overwogen kunnen worden om twee van de armste gemeenten in aanmerking te nemen. In dat laatste geval stellen zich evenwel verscheidene praktische problemen, zoals ook uit de onderstaande tabel blijkt. Zo verschillen de gemeenten sterk qua omvang, zowel wat het globale aantal inwoners als het aantal hulpdossiers (dat we gemakkelijk kunnen berekenen) van het OCMW betreft. Het schaalverschil met de stad Luik is zo groot dat we mogen veronderstellen dat elk van de zeven gebieden met een sociaal centrum verbonden aan het OCMW van Luik meer dossiers behandelt dan de meeste randgemeenten. We kunnen er dus van **uit gaan** dat ook het aantal verenigingen die op een of andere manier te maken hebben met armoede, in zekere mate verschilt in functie van het aantal inwoners dat gebruik maakt van de diensten van het OCMW.

**Tabel 4** – Bevolking, aantal leeflonen (LL), LL/inwoner en gemiddeld inkomen voor elk van de 13 gemeenten van de Luikse agglomeratie.

Gemeente	Aantal inwoners op 31/12/2011	Aantal LL in 2011	LL/inwoner	Gemiddeld inkomen (2009)
Saint Nicolas	23414	497	2,12%	12277
Seraing	63968	2036	3,18%	12780
Herstal	39242	882	2,25%	12920
Luik	197013	9956	5,05%	13259
Grâce-Hollogne	22297	336	1,51%	13503
Flémalle	25612	488	1,91%	14122
Beyne-Heusay	12017	175	1,46%	14124
Fléron	16227	261	1,61%	14613
Ans	27813	508	1,83%	14837
Oupeye	24218	222	0,91%	14999
Soumagne	16348	177	1,08%	15183
Blegny	13136	90	0,69%	16412
Chaudfontaine	21003	275	1,31%	19277

We stellen vast dat twee van de drie gemeenten met de meest uitgesproken indicatoren (met uitsluiting van Luik) en met een bevolkingsaantal van dezelfde **grootteorde** voor vergelijking in aanmerking komen, meer bepaald Seraing en Herstal (met een vergelijkbaar gemiddeld inkomen per inwoner) of Herstal en Saint-Nicolas (met een vergelijkbare verhouding LL per inwoner). We merken evenwel op dat de sociale centra in Luik opvallend meer leefloondossiers (gemiddeld 1422) behandelen dan elk van de andere onderzochte gemeenten, uitgezonderd Seraing. Gelet op de schaalverschillen tussen de gemeenten onderling en de enorme heterogeniteit van de wijken in die gemeenten, lijkt het ons aanbevolen om te werken op het niveau van de wijken van de stad Luik in plaats van op het niveau van de gemeenten in de agglomeratie.

### 5.1 Selectie van wijken in Luik

Wanneer we het eerste uitgangspunt nemen en dus twee wijken van Luik willen beschouwen, dan is het omwille van de verschillende afbakening van die wijken, geen sinecure om de armste wijken te identificeren. In een activiteitenverslag van het OCMW van Luik wordt het aantal dossiers aangegeven dat in 2010 in elk van de sociale centra werd behandeld.

Wat meteen opvalt, is dat het aantal medewerkers niet in verhouding staat tot het aantal te behandelen dossiers. Bovendien geeft dit niet altijd getrouw de armoederealiteit in de beschouwde gebieden weer, vermits het werkterrein van de sociale centra werd aangepast om de werklast min of meer gelijk te verdelen. Uit de armoedecijfers op het niveau van de statistische sectoren, blijkt dat de armste gebieden zich voornamelijk concentreren in het noorden (de gebieden op de linkeroever behoren tot het Sociaal Centrum Nord, terwijl die op de rechteroever onder het Sociaal Centrum van Bressoux vallen), in het zuidoosten (ook hier vooral langs de Maas, maar in weinig bevolkte

gebieden, ingesloten door de rijkste gebieden), in het noordwesten (Sociaal Centrum van Sainte-Marguerite) en in mindere mate ook in het oude centrum en ten oosten van de Maas (Sociale Centra van Outremeuse en Grivegnée). De wijk van Outremeuse sluiten we *ab initio* uit, vermits de gebieden in deze wijk te verschillend zijn en deze wijk ook het stadscentrum omvat. Om die reden worden in deze wijk tal van gecentraliseerde diensten aangeboden, wat een zinvolle vergelijking bemoeilijkt. De sociale centra in het zuiden van de stad (Angleur, Grivegnée, Laveu) omvatten eveneens wijken die zeer veel tegenstellingen vertonen. De werkterreinen van de andere centra zijn evenwichtiger, meer bepaald wat het type inwoners aangaat.<sup>5</sup>

**Tabel 5 – werkbelasting en aantal medewerkers in de sociale centra van het OCMW van Luik in 2010.**

Sociaal Centrum OCMW	aantal behandelde dossiers (gemiddelde/maand)	aantal medewerkers op het terrein (in FTE)
Angleur	664	10
Bressoux	976	14
Grivegnée	847	13
Laveu	1065	15
Nord	953	5
Outremeuse	1344	10
Sainte-Marguerite	873	11,5

## 5.2 Organisaties in de geselecteerde wijken

Uit onze informele contacten met de verantwoordelijken van de sociale centra van het OCMW in de drie betrokken wijken komen drie vaststellingen naar voren. De eerste vaststelling heeft betrekking op de interne opdeling van het werkterrein van de verschillende Sociale Centra. De klassieke onderverdeling blijkt hardnekkig stand te houden. De verschillende wijken die tot het werkterrein van de betrokken Centra behoren, worden nog steeds afgebakend door industriegebieden, waterlopen of verkeerswegen, of door minder verstedelijkte gebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het Sociaal Centrum van Bressoux, waar de wijken Jupille en Wandre zijn afgescheiden van de wijk Bressoux-Droixhe. Opmerkelijk is trouwens dat in die wijken, naast het hoofdcentrum, ook lokale wekelijkse permanenties worden ingesteld, die evenwel geen toegang verlenen tot het volledige dienstenpakket van het OCMW. Het Sociaal Centrum van Nord is ook verantwoordelijk voor wijken die vanuit topologisch en sociologisch standpunt verschillen: Saint-Léonard, waar de armoede het grootst is, en Thier-à-Liège. Het Sociaal Centrum van Sainte-Marguerite ondersteunt, tot slot, wijken met lintbebouwing, die minder sociologische tegenstellingen vertonen (Sainte-Marguerite en Glain), maar ook wijken die duidelijker van die laatste zijn afgescheiden door middel van doorgangs wegen (autosnelweg, spoorweg) zoals Burenville, of door minder verstedelijkte gebieden (sportcomplex, slakkenberg, veld, militair gebied) zoals Sainte-Walburge en Rocourt.

De tweede vaststelling heeft betrekking op de specifieke kenmerken van de begeleiding: de organisaties die zich toespitsen op de specifieke problemen in een wijk bevinden zich zowel in als buiten de wijk, dus in een andere wijk of zelfs in een aangrenzende gemeente. Het is dus goed mogelijk dat de maatschappelijk workers van de Sociale Centra in Bressoux en Nord hun cliënten doorverwijzen naar organisaties in de buurgemeente Herstal, met een zeer uitgebreid verenigingsnetwerk. Dit is soms ook het geval wanneer de cliënt dichter bij de antenne van een bepaalde vereniging in Herstal woont (bijvoorbeeld wanneer de betrokkenen in Wandre wonen, een eerder excentrisch gelegen wijk). Er is derhalve sprake van een zekere doorstroming en uitwaaiering van sociale diensten, met mogelijkheden tot samenwerking.

De derde en laatste vaststelling houdt verband met de verschillen tussen de wijken onderling. Voor elk van de werkterreinen van de centra onderscheiden we een kernwijk, waar de armoede en de verenigingsdichtheid doorgaans groter zijn en waar het Sociale Centrum meestal is gevestigd, en meer perifere wijken. De wijken Bressoux-Droixhe, Saint-Léonard en Sainte-Marguerite worden gekenmerkt door een opmerkelijke verenigingsdynamiek, die minder uitgesproken is in Jupille, Wandre, Thier-à-Liège, Glain, Sainte-Walburge en Rocourt.<sup>6</sup> Een onderzoek naar de links tussen verenigingen zou op die manier kunnen leiden tot clustervorming op grond van de methode voor sociaalnetwerkanalyse (via de procedure van Frank (1995; 1996)) en zou zo eerder een afspiegeling zijn van de grenzen tussen de wijken dan van de dynamiek van de verenigingen in de wijken zelf.

Het zou dus een hele klus zijn om alle initiatieven, de verenigingen per wijk of per werkterrein van de lokale sociale centra bij elkaar op te tellen, temeer omdat het Sociale Centrum van het OCMW, zelfs indien dit de rol van centrale actor zou vervullen, niet noodzakelijk alle verenigingen in eenzelfde wijk coördineert. Deze rol kan door andere actoren worden ingevuld, onder meer door de buurthuizen, de Diensten voor Maatschappelijk Welzijn of de gemeenschapsdiensten, de buurtcomités of coördinerende comités. Zoals hoger al aangegeven, doen de Sociale Centra van het OCMW tevens een beroep op diensten die zich buiten de wijk bevinden wanneer die zich specifiek toeleggen op een bepaalde problematiek of als er in de wijk geen soortgelijk initiatief vorhanden is.

Op basis van al het voorgaande lijkt het ons weinig zinvol om de netwerken te analyseren op basis van de werkterreinen van de sociale centra van het OCMW, vermits dit verscheidene problemen met zich zou meebrengen: het gevaar voor clustervorming op basis van geografische grenzen in plaats van op grond van de interne dynamiek, het probleem om de lokale initiatieven van externe verenigingen die zich niet in het werkterrein bevinden te onderscheiden en het feit dat sommige relevante verenigingen niet in aanmerking worden genomen, wat er *de facto* toe zou leiden dat het OCMW een centrale plaats toebedeeld krijgt. Een alternatief is om het netwerk van een wijk te analyseren (volgens de definitie van de stad, zelfs indien er sprake is van 'doorstroming').

Dit zou een vertekend beeld kunnen geven van het werkelijke netwerk, maar zo wordt tenminste voorrang gegeven aan de wijkdynamiek zelf. Er is evenwel één hinderpaal: het ontbreken van een volledig, **up-to-date overzicht** van alle verenigingen dat bovendien bruikbaar is.<sup>7</sup> Door het samenbrengen van gegevens van verschillende bronnen en dankzij onze gesprekken met de verantwoordelijken van de verenigingen hopen we echter een correct overzicht te bieden, dat hieronder in een tabel wordt gegoten.

**Tabel 6 – Verenigingsweefsel<sup>8</sup> in de drie geselecteerde wijken.<sup>9</sup>**

Domein	Bressoux-Droixhe	Saint-Léonard	Sainte-Marguerite-Glain
Activering en opleiding	7	6	4
Huisvesting	1	0	0
Kinderen, jongeren en hun families	5	6	5
Gezondheidszorg	5	10	4
Buurtcentra	4	2	3
Financiële en materiële dienstverlening	3	1	0
Generalisten	2	3	2
Totaal	26	28	18

### 5.3 Coördinatie

Uit onze gesprekken met enkele lokale actoren blijkt dat het profiel van de drie wijken sterk verschilt.

In de wijk Bressoux-Droixhe lijkt het lokale sociale centrum van het OCMW de voorname generalistische actor te zijn. Bilaterale contacten vinden plaats voor gerichte vragen en noden, maar er worden niet meteen regelmatige coördinatievergaderingen georganiseerd.

De wijk Saint-Léonard telt verscheidene coördinatiepunten, onder meer het OCMW, maar vooral de buurtregiedienst voor burgeractiviteiten en nog meer het sociale coördinatiecomité van de wijk, in het leven geroepen door ‘Service d’Actions Sociales’. Deze laatste organiseert geregeld ontmoetingsmomenten, voornamelijk om de diensten voor te stellen.

In Sainte-Marguerite werd tot slot een sociocultureel coördinatiecomité opgezet dat zestienvijf verenigingen samenbrengt en samenwerkt met vijf overheidsdiensten. De aangrenzende wijk Glain is te klein en telt te weinig verenigingen voor een zinvolle coördinatie.

Om de hypothesen van ons onderzoek in Antwerpen te toetsen aan de realiteit in Luik lijkt het ons het meeste aangewezen om de wijk Bressoux-Droixhe, waar de relaties tussen verenigingen minder gestructureerd lijken, te vergelijken met een van de twee andere wijken (met Saint-Léonard op kop omdat van het hogere aantal verenigingen), waar het netwerk formeler lijkt en waar vaker wordt overlegd.

Het is duidelijk dat een afstemming van het in Antwerpen toegepaste protocol op de Luikse context niet eenvoudig is en afhangt van methodologische beslissingen met betrekking tot het te beschouwen gebied, of het nu gaat om perifere gemeenten, het werkterrein van de Sociale Centra van het OCMW of de – ongetwijfeld oordeelkundigere gedefinieerde – wijken, op basis van de meest algemeen aanvaarde definitie. Het open-trekken van het onderzoek lijkt evenwel wenselijk, vermits dit toelaat de Antwerpse hypothesen te toetsen in een context die tegelijk verschillen (sociaaleconomische verschillen, verschillen op het gebied van lokale bestuurlijke structuren) als overlappingen (ontwikkeld verenigingsweefsel, aanwezigheid van lokale centra van het OCMW) vertoont. Daarbij worden de praktische en beleidsgevolgen van een dergelijk onderzoek dat naar de Waalse context wordt uitgebreid, door het Vlaamse voorbeeld aangegeven.

## 6. Conclusie

Het centrale concept van dit hoofdstuk is de ‘integratie’ van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties. We bouwden verder op de studie van Provan en Milward (1995) en hanteerden de structuur van het netwerk, gedefinieerd als de configuratie van relaties, als een maatstaf voor de integratie van het netwerk. De integratie verwijst naar de mate waarin de doorstroom van informatie, cliënten en caseoverleg wordt gefaciliteerd tussen alle organisaties in het netwerk. Moeten alle organisaties met elkaar in verbinding staan of is het voldoende dat een centrale kerngroep de organisaties met elkaar in verbinding brengt? De idee van integratie en de meting ervan op basis van een structurele analyse door een sociaalnetwerkanalyse hebben we concreet toegepast op twee cases. We analyseerden de netwerkstructuur tussen organisaties die hulpverlening bieden aan mensen met een leefloon, binnen twee districten van Antwerpen. De resultaten tonen aan dat deze netwerken verschillende structuren vertonen. Het netwerk A vertoont namelijk een grotere integratie dan het netwerk B. Dit wil concreet zeggen dat de uitwisseling van informatie, cliënten en het organiseren van caseoverleg meer over het volledige netwerk is verspreid in A dan in B. De literatuur toont aan dat we deze verschillen kunnen verklaren op basis van de mate van netwerkcoördinatie en de manier waarop de centrale actoren deze integratie verwezenlijken. Het netwerk A wordt namelijk gekenmerkt door een rijkere traditie van welzijnsoverleg dan netwerk B. Daarnaast tonen onze resultaten dat er in het netwerk A meer generalistische organisaties aanwezig zijn dan in netwerk B.

We moeten echter besluiten dat een bijkomende analyse nodig is om deze verklaringen te onderbouwen. Eerst en vooral moeten we de mechanismen achter de rol van generalistische actoren in het netwerk verder uitleggen. Hoe zorgen deze generalistische actoren voor een grote integratie van het netwerk? Verder is het noodzakelijk om de rol van een welzijnsoverleg te analyseren. Welke rol kan een welzijnsoverleg opnemen?

Dienen dergelijke overlegmomenten enkel de uitwisseling van informatie over de aanwezige hulpverleningsorganisaties, of kan dit overleg als draagvlak dienen voor verdere samenwerking? Een belangrijke vraag betreft de mate waarin concrete cliëntcases op het welzijnsoverleg moeten worden besproken. Zo kan men er de nodige partners vinden om oplossing te zoeken voor een moeilijk en complex cliëntdossier.

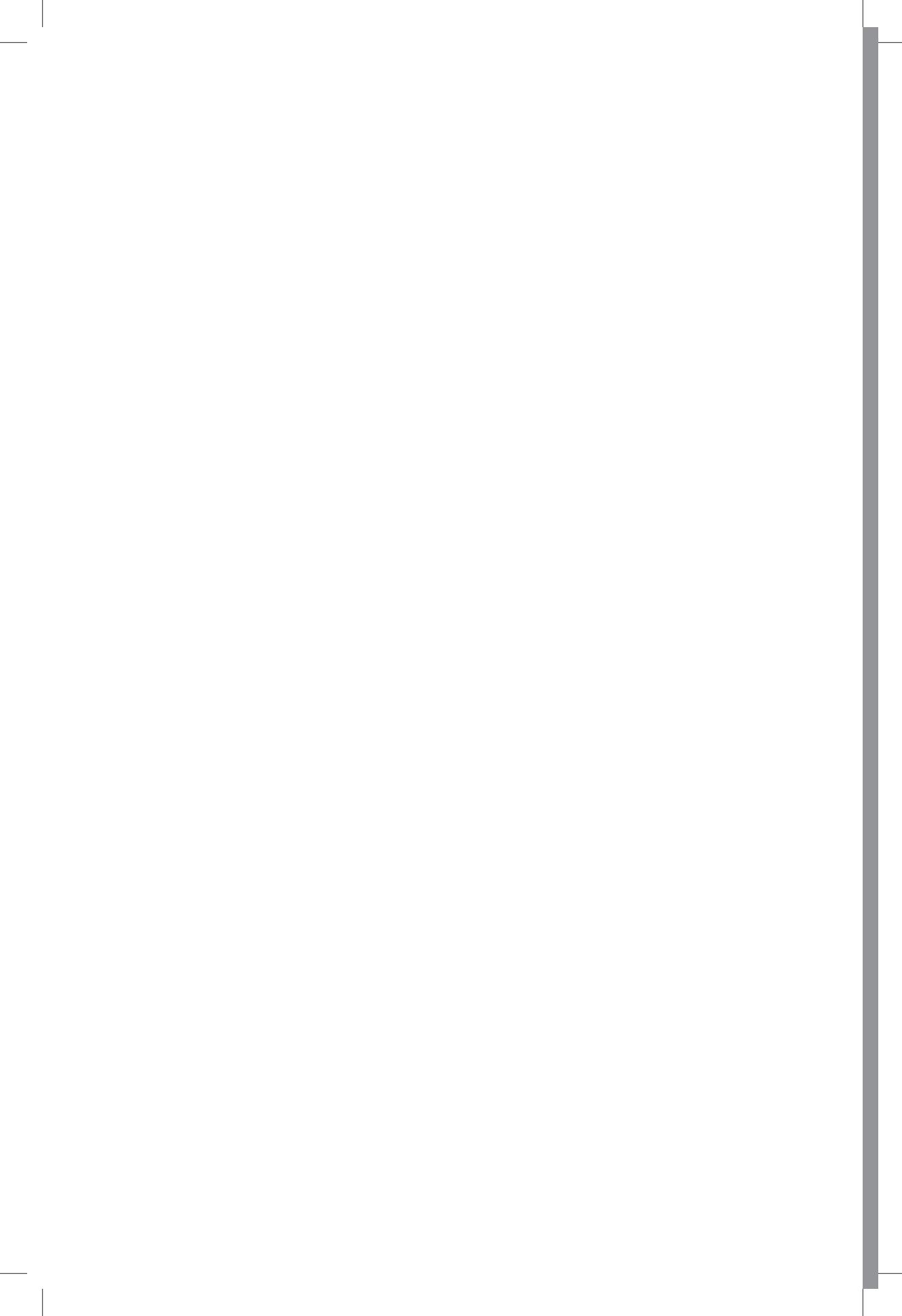
De analyse van dit hoofdstuk beperkt zich niet tot Antwerpen. We gingen ook op zoek naar concrete cases binnen het stedelijk grondgebied van Luik om een gelijksoortig onderzoek op te zetten. De resultaten daarvan zijn zeer preliminair, maar wijzen toch op enkele belangrijke overeenkomsten. Ook in Luik vinden we enkele wijken die een variatie vertonen naarmate de aanwezigheid van generalistische organisaties en overlegmomenten. De hypotheses die we in dit onderzoek ontwikkelen over de rol van beide factoren voor de rol van integratie kunnen daarom verder getest worden op het grondgebied van Luik. Zo kunnen we veronderstellen dat in de wijken met voldoende overlegmogelijkheden én de aanwezigheid van generalistische actoren, het netwerk een grotere integratie vertoont dan in vergelijking met de Luikse wijken waar deze beide factoren afwezig zijn.

We concluderen dat een sociaalnetwerkanalyse een belangrijke meerwaarde biedt voor het onderzoek naar netwerken van OCMW's. We verkrijgen een perspectief op het netwerk dat door geen enkele andere methode kan aangeleverd worden. Het bovenstaande hoofdstuk toont echter ook aan dat interviews met sleutelactoren in het netwerk nodig zijn om de resultaten te interpreteren en te verklaren. We nodigen daarom beleidsmakers op zowel het lokale, regionale als federale niveau uit om in de toekomst aandacht te hebben voor de bevindingen en methode die we in dit hoofdstuk hebben uitgewerkt. We toonden immers aan dat de resultaten niet enkel voor de zeer lokale Antwerpse situatie van belang zijn. Ook in een stad als Luik kunnen de ontwikkelde methodologie en inzichten een belangrijke meerwaarde bieden voor een versterking van de netwerken tussen de hulpverleningsorganisaties op het lokale niveau.

## NOTEN

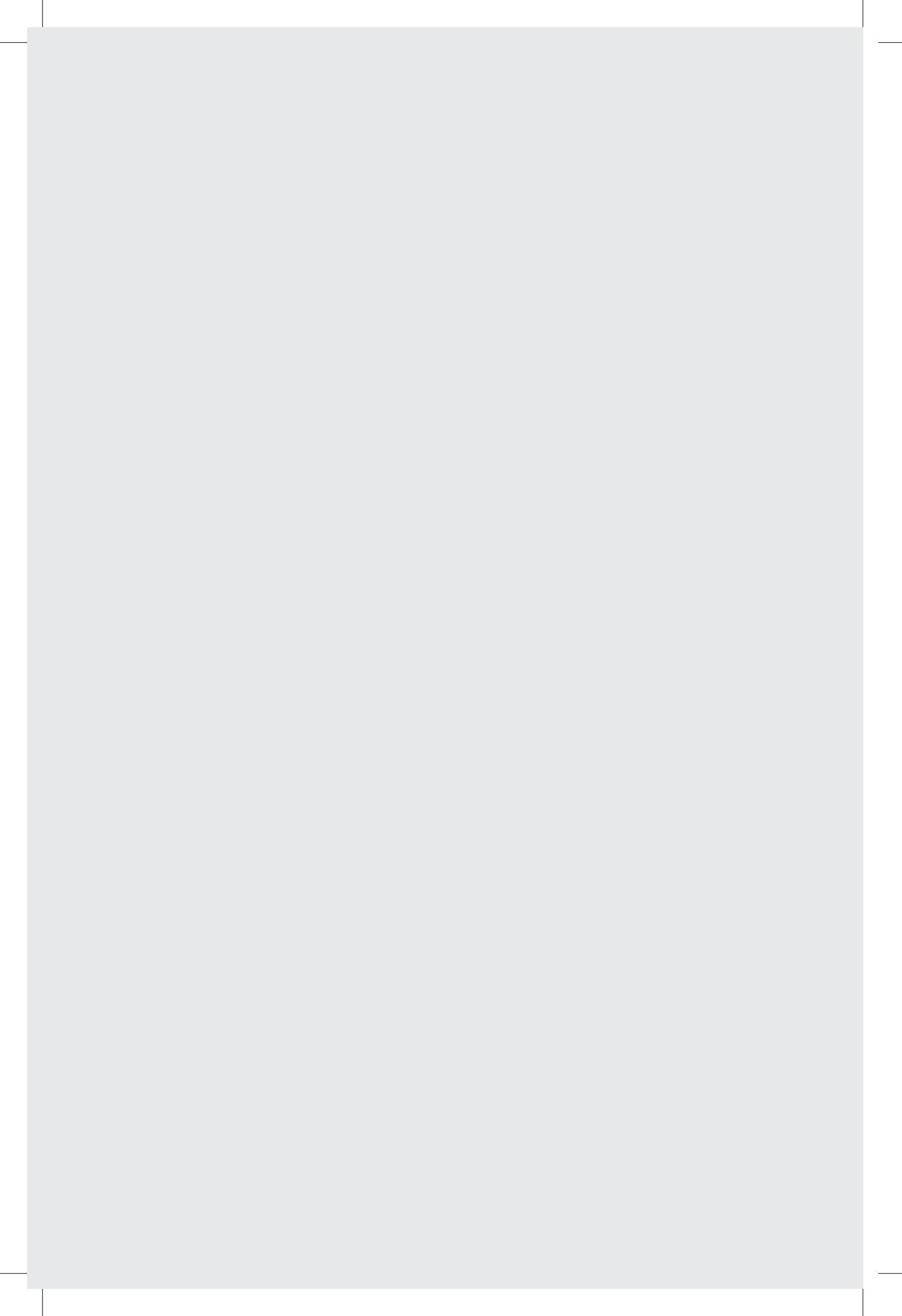
1. De stad telt 22 of 27 wijken, naargelang van de bron (jaaroverzicht, website), maar stelde 12 wijkgemeentehuizen in waar iedereen terecht kan, dus niet alleen de wijkbewoners; de politie verdeelde het grondgebied in 14 politiedistricten; het OCMW opende 7 lokale centra en er zijn momenteel 35 wijkcomités.
2. In Saint-Nicolas bijvoorbeeld, bedroeg de bevolkingsdichtheid in 2012, 3.423 inwoners per km<sup>2</sup>, tegenover 2.839 inwoners per km<sup>2</sup> in Luik; de wijk vertoont een stedelijke continuïteit met Luik.
3. We wijzen erop dat een onderzoek in de stad Charleroi gemakkelijker zou zijn vermits het werkterrein van de 15 sociale centra van het OCMW van Charleroi overeenkomt met dat van de vroegere gemeenten van voor de fusie, dus van voor 1 januari 1977. Dit voordeel zou evenwel een nadeel kunnen zijn vermits die centra een kleiner werkterrein hebben en dus veel minder dossiers behandelen (8329 LL In 2011, verdeeld over 15 centra, hetzij gemiddeld 555 dossiers per centrum)

4. De stad Luik is onderverdeeld in 179 statistische sectoren.
5. Het centrum van Bressoux ondersteunt de 'officiële' wijken Bressoux, Droixhe, Jupille en Wandre; het centrum Nord is verantwoordelijk voor het gebied Saint-Léonard, Thier-à-Liège en een deel van Sainte-Walburge; het centrum van Sainte-Marguerite omvat Sainte-Marguerite, Rocourt, Glain-Bureville en een deel van Sainte-Walburge en van Saint-Laurent.
6. In deze wijken, uitgezonderd Glain en Sainte-Walburge, is het aantal gezinnen die in armoede leven bovendien kleiner.
7. De sociale gids is allesbehalve volledig, de databank Aliss – 'Associatif Liégeois Secteur Social' – is niet nauwkeurig genoeg voor onderzoek op het niveau van de wijken en de databanken van de lokale coördinatiegroepen zijn niet altijd up-to-date.
8. Door voormalde databanken met elkaar en met die van de regies en buurtcoördinatiecomités te kruisen, hopen we een zo nauwkeurig mogelijk overzicht te bieden voor dit verkennende onderzoek.
9. De scholen, de PMS-centra, algemene ziekenhuizen en alles wat te maken heeft met senioren (rusthuizen, specifieke zorg) en culturele initiatieven (culturele verenigingen, buurtcomités, artistieke verenigingen) werden buiten beschouwing gelaten.



## **DEEL IV**

**Een late nieuwsjaarsbrief voor het beleid,  
gestaafd door cijfers**



# Armoede in België: tabellen en grafieken, ondertiteld

*Josephine Foubert en Alessia Romagnoli*

## Inleiding

Dit hoofdstuk stelt de belangrijkste en recentste statistieken in verband met armoede voor. Waar relevant, geven we ook de evolutie, met zo mogelijk ook de jaren vóór de financiële en economische crisis (zie ook inleiding, deel I). Op die manier pogen we een eerste en behoedzaam inzicht te krijgen in de gevolgen van de crisis op armoede en haar domeinen.

Alvorens van start te gaan, herhalen we enkele belangrijke concepten en meetmethodes in verband met armoede en sociale uitsluiting. Armoede is een begrip dat vele definities kent. Een van de meest gebruikte en gerespecteerde definities, die ook in dit Jaarboek wordt gehanteerd, is de volgende: "Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrek over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen" (Vranken, 2004).

Ondanks deze multidimensionale invalshoek wordt armoede zeer vaak gekwantificeerd aan de hand van het inkomen. Dat is eenvoudig te meten en – iets minder eenvoudig – te interpreteren. Dergelijke armoedemaat kan ook worden gebruikt in longitudinale en internationale comparatieve analyses (Levecque, 2003). Dit Jaarboek hanteert de zogenaamde 'Europese' armoededrempel, bepaald als 60% van het mediane equivalent inkomen op huishoudelijk niveau (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010a); het is dus een relatieve armoedegrens. Het armoederisico is dan het aandeel individuen van een bevolking van wie het huishoudinkomen onder de vastgestelde armoededrempel valt. Alternatieve manieren om armoede te meten, zijn subjectieve maten (waarbij armoede gemeten wordt aan de hand van de perceptie van de respondent zelf) en institutionele grenzen (waarbij armoede wordt bepaald door de wet). Zij komen later in dit hoofdstuk aan bod.

Voorts wordt de bevolking vaak opgedeeld in inkomensdeciliën. Deze groepen verkrijgt men door alle netto besteedbare inkomens te rangschikken van laag naar hoog en ze

daarna te verdelen in tien gelijke groepen. Elk deciel vertegenwoordigt op die manier 10% van de bevolking. Het eerste inkomensdeciel is dan de groep met de 10% laagste inkomens en het tiende inkomensdeciel de groep met de 10% hoogste inkomens. Dezelfde logica wordt er gebruikt bij inkomenskwartieren. Ook hier rangschikt men de bevolking aan de hand van hun inkomen van hoog naar laag, maar verdeelt men haar in vier gelijke delen.

Het hoofdstuk opent met enkele cijfers die een eerste stand van zaken geven op diverse domeinen van sociale uitsluiting en armoede. Hier besteden we ook aandacht aan de armoederisico's in verschillende bevolkingsgroepen en aan de inkomensongelijkheid. Vervolgens gaan we dieper in op het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI), dat in 2002 het recht op het bestaansminimum verving. Bij het RMI spelen de Openbare Centra van Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), die in dit federale Jaarboek een centrale plaats krijgen, een belangrijke rol. Zij hebben als opdracht het Recht op Maatschappelijke Integratie te waarborgen voor personen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en die aan enkele wettelijk bepaalde voorwaarden voldoen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012). Hierbij wordt gestreefd naar een maximale integratie in en participatie aan het maatschappelijk leven. Naar aanleiding van het tienjarig bestaan van de wet op Maatschappelijke Integratie besteden we in dit hoofdstuk dan ook voldoende aandacht aan de verschillende aspecten, waaronder het leefloon, van het RMI.

Daarna verschaffen we meer documentatie over andere soorten sociale uitkeringen die bijdragen aan een bestaanszeker leven, zoals de Inkomensgarantie voor Ouderen, de Gewaarborgde Gezinsbijslag, de Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap, de werkloosheidsuitkeringen en de pensioenen. Ook geven we de stand van zaken met betrekking tot werkloosheid en 'werkende armen' – omdat het nu wel duidelijk is dat arbeid wel tegen armoede beschermt, maar niet altijd een doelmatige buffer is –, huisvesting en socioculturele participatie.

## 1. Armoede in België: enkele kerncijfers

In de volgende alinea's bespreken we het risico op armoede voor verschillende categorieën van de Belgische populatie. Vervolgens wordt er ingegaan op de inkomensongelijkheid en plaatsen we deze cijfers in een Europees perspectief.

### 1.1 Armoederisico's

Tabel 1 geeft de armoederisico's voor verschillende categorieën van de Belgische bevolking in 2011 (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012a). Daarnaast bevat de tabel ook armoederisico's voor het Vlaamse en Waalse Ge-

west. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter niet; er werden niet voldoende gegevens gevonden. Merk op dat de percentages niet cumulatief zijn, maar voor elke categorie het percentage van de bevolking geven dat een inkomen heeft dat minder is dan de gehanteerde armoedegrens. Het armoederisico van een bepaalde bevolkingsgroep is dus ook hun kans op armoede.

In België heeft 15,3% van de bevolking een inkomen dat lager is dan 60% van het mediaan equivalent inkomen op huishoudelijk niveau. Voor een alleenstaande komt dit in 2011 overeen met een maandelijks inkomen van € 1000 of lager. Voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen is de armoededrempel gelijk aan € 2101 per maand. Het armoederisico vertoont grote verschillen naar de gewesten. In Vlaanderen leeft 9,8% van de bevolking onder de armoedegrens, in het Waalse Gewest bedraagt dit aandeel 19,2%.

Over het algemeen kennen vrouwen een verhoogd risico op armoede, al is dit verschil eerder miniem. Zo leeft in België 16,0% van de vrouwen onder de armoedegrens en 15% van de mannen.

Wat leeftijd betreft, hebben jongeren tot en met 15 jaar en 65-plussers de grootste kans om onder de armoedegrens te leven. In het Waalse Gewest leeft zelfs 24,1% van de kinderen jonger dan 16 jaar onder de armoededrempel. 20,2% van de 65-plussers in België heeft een inkomen dat lager is dan 60% van het mediaan equivalent inkomen.

Daarnaast merken we op dat hoe hoger men is opgeleid, hoe kleiner de kans is dat men onder de armoededrempel leeft. In België als geheel en in de verschillende gewesten blijkt een (hogere) opleiding dus een goede bescherming tegen armoede te vormen.

Ook werk beschermt tegen armoede. Werklozen hebben in België een armoederisico van 37,8%; voor werkenden is dat slechts 4,2%. In het Waalse Gewest bedraagt het armoederisico voor werklozen zelfs 45,7%. Ook gepensioneerden en andere niet-actieven hebben in België en in het Vlaamse en Waalse Gewest afzonderlijk een hoger armoederisico dan werkenden. Wel is het hebben van werk niet voor iedereen de sleutel tot een leven zonder armoede; we komen hier later op terug.

Voorts varieert het armoederisico sterk **naargelang het** huishoudtype. Twee samenwonende volwassenen die jonger zijn dan 65 jaar lopen het minst risico om onder de armoededrempel te leven. Indien minstens een van hen ouder is dan 65 jaar stijgt het armoederisico van 9,9% naar 22%. Zeer uitgesproken is het armoederisico van alleenstaande ouders met minsten één afhankelijk kind. In België loopt hun armoederisico op tot 38,5%; driemaal dat van de gemiddelde inwoner. Meer specifiek leven in het Waalse Gewest 54,3% van de alleenstaande ouders onder de armoededrempel. In het Vlaamse Gewest is dit 22,2%. Daarenboven stijgt het armoederisico indien men drie of meer kinderen ten laste heeft. Zo kennen twee volwassenen met één afhankelijk kind een armoederisico van 9,2%, een cijfer dat 16,7% bedraagt bij samenwonenden met drie of meer afhankelijke kinderen. Van de huishoudens met twee volwassenen en twee kinderen leeft 8,5% onder de armoededrempel in België.

Wat woningbezit betreft, stellen we vast dat het armoederisico van eigenaars (8,8%) aanzienlijk lager is dan dat van huurders (33,1%).

**Tabel 1 – Armoederisico (%) naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie, huishoudtype en woningbezit, België, 2011.**

	België	Vlaams Gewest	Waals Gewest
<b>Totaal</b>	15,3	9,8	19,2
<b>Geslacht</b>			
Man	15,0	9,3	19,7
Vrouw	16,0	10,3	20,5
<b>Leeftijd</b>			
0-15	18,5	10,3	24,1
16-24	15,3	6,4	21,9
25-49	13,1	7,9	15,8
50-64	12,1	7,4	16,1
65+	20,2	18,1	22,6
<b>Opleidingsniveau</b>			
Laag	25,4	18,6	29,9
Gemiddeld	12,6	8,0	16,5
Hoog	7,2	4,4	8,0
<b>Arbeidsmarktpositie</b>			
Werkenden	4,2	3,1	4,3
Werklozen	37,8	23,2	45,7
Gepensioneerden	17,3	14,9	20,2
Andere niet-actieven	26,4	16,4	31,2
<b>Huishoudtype</b>			
Twee volwassenen, beiden < 65 jaar	9,9	5,6	14,2
Twee volwassenen, minstens één 65+	22,0	20,6	23,5
Alleenstaande ouders, minstens een afhankelijk kind	38,5	22,2	54,3
Twee volwassenen en een afhankelijk kind	9,2	5,4	11,3
Twee volwassenen en twee afhankelijke kinderen	8,5	5,0	6,7
Twee volwassenen en drie of meer afhankelijke kinderen	16,7	8,9	21,8
Andere huishoudens met afhankelijke kinderen	14,6	11,6	11,4
<b>Woningbezit</b>			
Huurder	33,1	20,6	42,3
Eigenaar	8,8	6,8	11,3

Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012a.

De Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) beschikt ook over cijfers waarbij het armoederisico van verschillende categorieën wordt gecombineerd. Zo leeft 12,5% van de alleenstaande mannen jonger dan 65 jaar in het Vlaamse Gewest onder de armoededremel. In het Waalse Gewest is dit echter 26,1%. Ook bij alleenstaande vrouwen jonger dan 65 jaar bestaat er een groot verschil tussen de gewesten. In het Vlaamse Gewest bedraagt hun armoederisico 15,8%, in het Waalse 29,2%. Bij alleenstaande mannen ouder dan 65 jaar zijn er geen echte verschillen terug te vinden, bij de vrouwen echter wel. 14,8% van de vrouwen in het Vlaamse Gewest leeft onder de armoededremel, in het Waalse Gewest stijgt dit cijfer tot 28,3%.

## 1.2 Het armoederisico, de uitgebreide versie

Om tegemoet te komen aan de kritieken op een loutere inkomenstypologie van armoede, werden naast de armoederisicodempel twee andere indicatoren geïntroduceerd: lage werkintensiteit en ernstige materiële deprivatie. Over materiële deprivatie vindt u meer informatie in paragraaf 1.3. De werkintensiteit van het huishouden is de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden door de volwassen gezinsleden (tussen 18 en 59 jaar, studenten niet meegerekend) tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar, en het totaal aantal maanden dat die personen konden werken tijdens datzelfde jaar (Federaal Planbureau – Task Force Duurzame Ontwikkeling, 2012). In huishoudens met een lage werkintensiteit hebben de actieve personen gemiddeld minder dan een vijfde van hun tijd gewerkt en dus een laag inkomen. Hierdoor wordt het moeilijker om aansluiting te vinden bij de maatschappelijk aanvaarde levenspatronen. In 2010 leefde 12,6% van de Belgische bevolking in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. In de EU27 is het aandeel van personen die deel uitmaken van een huishouden met een zeer lage werkintensiteit 2,6% lager.

Daarnaast zijn er ook op Europees niveau initiatieven genomen om een bredere definitie van armoede te hanteren. Dat in 2011 21% van de Belgische bevolking met een risico op armoede of sociale uitsluiting leefde (Eurostat, 2012c) betekent nu dat ongeveer een vijfde van de bevolking, ofwel geconfronteerd werd met een financieel armoederisico, ofwel leefde in een huishouden met lage werkintensiteit, ofwel ernstig materieel gedeprievred was. Deze gegevens zijn ontwikkeld in het kader van de Europa 2020-strategie waarmee men poogt het aantal mensen in armoede en sociale uitsluiting tegen 2020 met 20 miljoen te verminderen. In navolging van deze campagne wil België dat tegen 2020 er minstens 17% minder mensen (= 380.000 mensen) minder geconfronteerd worden met het risico op armoede of sociale uitsluiting, ten opzichte van het referentiejaar 2008 (FOD Sociale Zekerheid, 2012).

## 1.3 Materiële deprivatie

Materiële deprivatie betreft het percentage van de bevolking dat leeft in een huishouden dat niet kan beschikken over een aantal goederen en diensten of niet kan deelnemen aan bepaalde activiteiten die als noodzakelijk worden beschouwd (Interfederale armoedebarometer, 2011). Het gaat dus over de proportie personen die leven in huishoudens die materieel gedeprievred zijn. Materiële deprivatie kan een indicator zijn voor armoede en sociale uitsluiting, omdat het ontberen van deze middelen de socioculturele participatie kan bemoeilijken. Het percentage wordt berekend aan de hand van het aantal personen dat leeft in een huishouden dat geconfronteerd wordt met tenminste drie van de negen onderstaande problemen, omwille van financiële redenen:

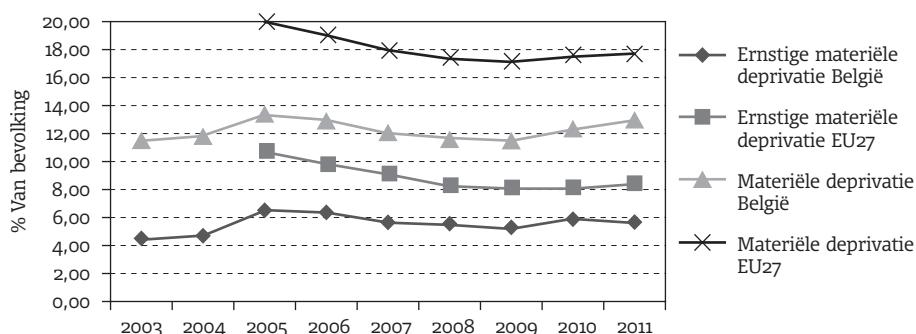
- het niet kunnen betalen van huur of facturen voor nutsvoorzieningen
- het zich niet kunnen permitteren om tenminste eenmaal per jaar een week vakantie te nemen, weg van huis

- het zich niet kunnen permitteren van om de twee dagen een maaltijd met vlees-vis/kip te eten
- geen onvoorzien uitgave kunnen doen (ter waarde van het maandbedrag van de armoederisicogrens van het jaar voordien)
- de woning niet afdoende kunnen verwarmen
- niet beschikken over een wasmachine
- niet beschikken over een televisietoestel
- niet beschikken over een telefoon
- niet beschikken over een auto.

In 2011 leefde ongeveer 13% van de Belgische bevolking in een materieel gedeprimeerd huishouden (zie figuur 1). In 2003 was dit cijfer net iets lager. Doorheen de jaren fluctueert het percentage echter wel. In 2005 was het 13,3%, waarna het geleidelijk daalde tot 11,4% in 2009. Daarna lijkt het percentage weer te stijgen. In vergelijking met de EU27 doet België het goed. In 2005 leefde 19,9% van de bevolking in de EU27 in een materieel gedeprimeerd huishouden. Dit percentage is 6,6 procentpunten hoger dan het Belgische (13,3%). Het is wel opvallend dat de Belgische en de Europese curves dezelfde vorm aannemen voor wat betreft evolutie in de tijd.

5,7% van de Belgische bevolking werd in 2011 geconfronteerd met ernstige materiële deprivatie (Eurostat, 2012e). Dat wil zeggen dat zij omwille van financiële redenen geconfronteerd werden met vier, in plaats van drie, van de negen boven genoemde problemen. Van 2005 tot 2011 bleef dit cijfer voor België steeds rond de 6%. Daarvoor was het aandeel van de bevolking dat geconfronteerd werd met ernstige materiële deprivatie beduidend kleiner (4,5% in 2003). In de EU27 leefde 8,4% van de bevolking in 2011 in ernstige materieel gedeprimeerde omstandigheden. Hoewel dat cijfer lange tijd is gedaald, lijkt het in 2011 dus opnieuw te stijgen.

**Figuur 1 – Evolutie van het percentage van de bevolking dat leeft in een (ernstig) materieel gedeprimeerd huishouden, 2003-2011, België en EU27<sup>a</sup>.**



a: voor EU27 zijn er voor 2003 en 2004 geen cijfers beschikbaar.

Bron: Eurostat, 2012d.

#### 1.4 Subjectieve armoedegrenzen

Naast de armoederisico's zijn er ook meer subjectieve armoedematen gangbaar. Zo rapporteert de ADSEI ook het subjectieve armoederisico. Deze maat weerspiegelt het percentage van de bevolking dat leeft in huishoudens waarvan de referentiepersoon zegt moeilijk of zeer moeilijk rond te komen. In 2011 is dit 20,8% van de bevolking in België (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012a). Dit percentage is aanzienlijk hoger dan 15,3%, het percentage van de bevolking dat in 2011 onder de armoededrempel (60% van het mediaan equivalent huishoudinkomen) leefde. Het is dus ook belangrijk om de persoonlijke beleving van armoede te bekijken indien men zicht wil krijgen op de omvang van de armoede- en sociale-uitsluitingsproblematiek. De maat is immers geworteld in de dagelijkse ervaringen van personen bij het beheren van hun budget (Van Dam & Van den Bosch, 1997).

#### 1.5 Het nationale inkomen, eerlijk verdeeld?

Terwijl armoederisico's focussen op de bevolking onder een bepaalde drempel (vaak 60% van het mediaan equivalent huishoudinkomen), geeft een maat voor inkomensongelijkheid aan hoe het inkomen is verdeeld over heel de bevolking (Atkinson e.a., 2010). Waarom zijn cijfers over de inkomensongelijkheid en -verdeling dan belangrijk wanneer we het over armoede en sociale uitsluiting hebben? Omdat beide concepten samenhangen; armoede is immers ook afhankelijk van hoe de middelen of het inkomen worden (her)verdeeld. Hoe groter de inkomensongelijkheid, hoe moeilijker het wordt voor de laagste inkomens om aan te sluiten bij de middengroep en hoe groter de kans op sociale uitsluiting. Daarenboven heeft een hoge mate van inkomensongelijkheid negatieve gevolgen voor de sociale samenhang en de gezondheid van de hele bevolking in een land (Wilkinson, 1996).

##### ✓ Inkomensongelijkheid

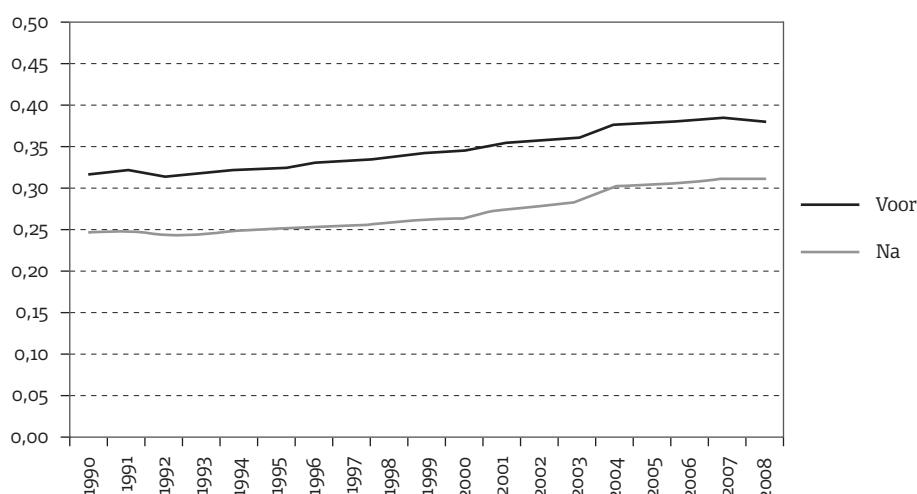
Een veelgebruikte maat voor inkomensongelijkheid is de **Gini-coëfficiënt**. Bij een volkomen gelijke inkomensverdeling, waarbij iedereen dus een gelijk inkomen heeft, is de waarde van deze coëfficiënt 0. Indien de **Gini-coëfficiënt** een waarde 1 heeft, is de inkomensverdeling helemaal ongelijk: één persoon of gezin beschikt over het hele inkomen.

In België bedroeg de **Gini-coëfficiënt** in 2011 0,263 (Eurostat, 2012b). In 2005 was deze nog gelijk aan 0,280, waarna de coëfficiënt geleidelijk aan daalde tot 0,266 in 2010. In de EU27 was de **Gini-coëfficiënt** op dat moment gelijk aan 0,305, voor 2011 is er voor de EU27 nog geen cijfer beschikbaar. In Duitsland en Frankrijk is de inkomensongelijkheid in 2011 groter dan in België; de **Gini-coëfficiënt** bedraagt daar respectievelijk 0,290 en 0,308. In Nederland is de situatie echter gelijker, de **Gini-coëfficiënt** is daar gelijk aan 0,258.

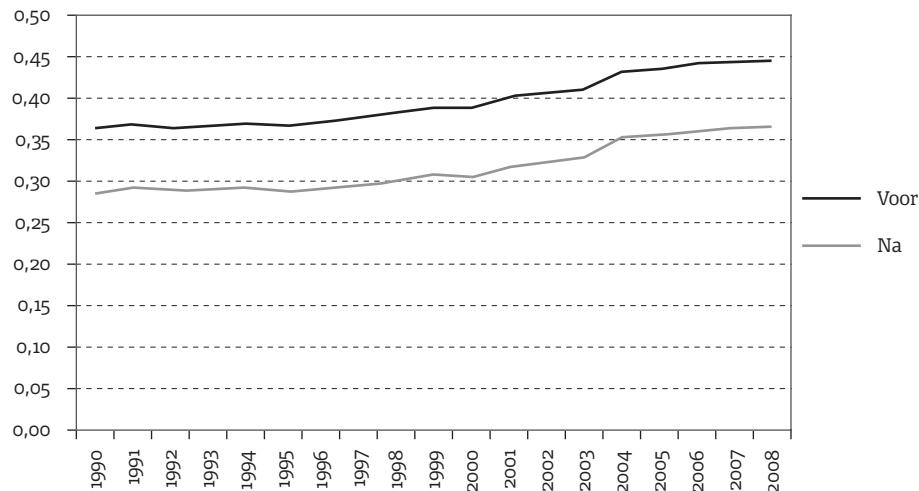
Figuren 2 tot en met 5 geven de evolutie van de inkomensongelijkheid aan de hand van de **Gini-coëfficiënt** voor België en de gewesten van 1990 tot en met 2008 op basis van de fiscale inkomens (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010c). Hierbij maken we een onderscheid tussen de **Gini-coëfficiënt** voor en na herverdeling door belastingen, om zo het herverdelend effect van de belastingen na te gaan. Noteer echter wel dat deze **Gini-coëfficiënt**, die berekend is aan de hand van de fiscale inkomsten, gebaseerd is op het totaal belastbaar netto-inkomen van de aangiften van de personenbelasting. De evolutie van de coëfficiënt is bijgevolg gevoelig aan veranderingen in de fiscale regels. De cijfers van Eurostat (2012b) die hierboven gebruikt zijn, zijn afkomstig van de EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) en kennen dit nadeel niet, maar laten niet toe de herverdelende rol van de belastingen na te gaan. Uit de grafieken lezen we af dat de inkomensongelijkheid gestegen is sinds 1990. Na belastingen zijn de inkomens wel gelijker verdeeld over de bevolking. In 1990 bedroeg de **Gini-coëfficiënt** in België na belastingen 0,246. In 2008 is deze 0,310. De inkomensongelijkheid is het hoogst, ook na de herverdeling, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; in 2008 is de **Gini-coëfficiënt** daar gelijk aan 0,365 na de belastingen, in Vlaanderen 0,310 en in Wallonië 0,311.

Een andere maat die vaak gebruikt wordt om de inkomensongelijkheid te meten, is de S80/S20-ratio. Deze maat geeft de verhouding van het totale inkomen van de 20% rijksten van een bevolking ten opzichte van het totale inkomen van de 20% armsten in een land weer (Eurostat, 2012d). In België is het aandeel van de 20% rijksten in 2011 3,9 keer groter dan dat van de 20% armsten. In Europa is de ratio op dit moment gelijk aan 5,3; de situatie in België is dus gelijker dan elders.

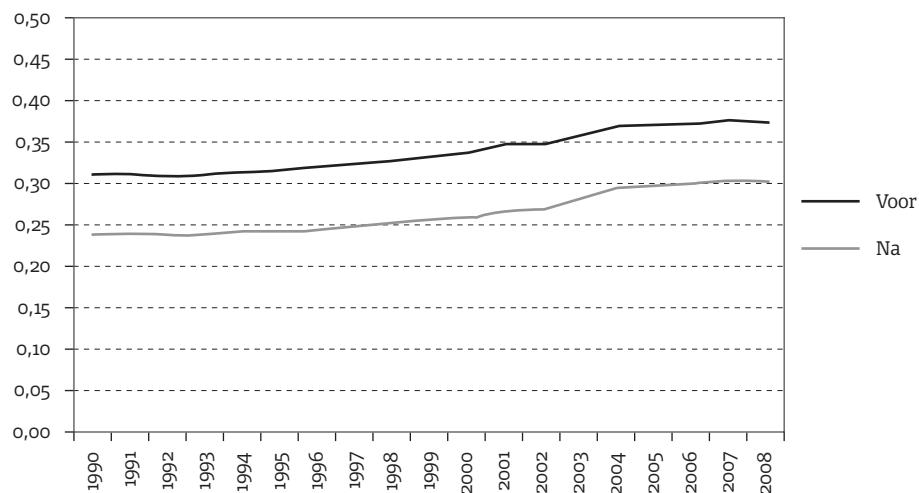
**Figuur 2 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor België, 1990-2008.**



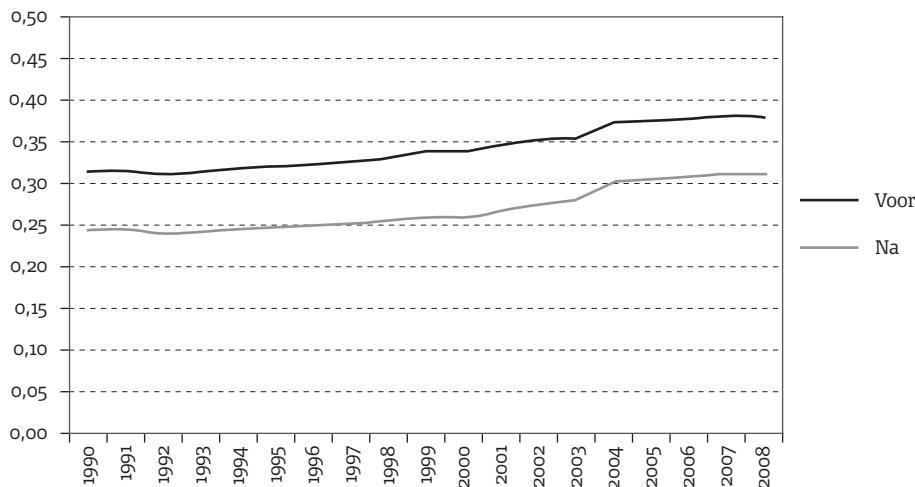
Figuur 3 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1990-2008.



Figuur 4 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Vlaamse Gewest, 1990-2008.



**Figuur 5 – Evolutie van de Gini-coëfficiënt voor en na belastingen voor het Waalse Gewest, 1990-2008.**



#### ✓ Inkomensverdeling

Voorgaande toont aan dat het inkomen in België niet gelijk is verdeeld. We kunnen deze vaststelling uitdiepen door te kijken naar de verdeling van het totaal netto belastbaar inkomen per inkomensdeciel. Terwijl de **Gini-coëfficiënt** de inkomensongelijkheid in één cijfer weergeeft, toont de inkomensverdeling het aandeel van het netto belastbaar inkomen van elk inkomensdeciel aan. Een blik op tabel 2 leert ons dat de 10% laagste inkomens in België in geen enkel jaar boven het aandeel van 1% van het totale netto belastbare inkomen komen. Daarenboven neemt, sinds 2005, het aandeel van de armste 20% stelselmatig af en blijft dat van de 10% rijksten min of meer gelijk, wat in lijn ligt met vroegere vaststellingen (D'Olieslager & De Boyser, 2004). Wanneer we de verhouding van het hoogste inkomensdeciel ten opzichte van het laagste inkomensdeciel ( $D_{10}/D_1$ ) berekenen, stellen we vast dat ook deze ratio sinds 2005 voortdurend is gestegen. In 2005 is het aandeel van het netto belastbaar inkomen van de 10% rijksten van de bevolking 46 keer groter dan het aandeel van de 10% armsten. In 2009 was deze verhouding reeds gelijk aan 62.

**Tabel 2 – Evolutie van de decielenverdeling van het totaal netto belastbaar inkomen, 2005-2009, België.**

Jaar	Decielen									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	0,68%	3,25%	4,52%	5,56%	6,85%	8,29%	9,98%	12,48%	16,80%	31,58%
2006	0,61%	3,19%	4,50%	5,55%	6,85%	8,28%	9,95%	12,46%	16,81%	31,81%
2007	0,57%	3,15%	4,48%	5,54%	6,82%	8,23%	9,90%	12,40%	16,77%	32,14%
2008	0,54%	3,16%	4,56%	5,60%	6,86%	8,26%	9,92%	12,41%	16,75%	31,95%
2009	0,52%	3,16%	4,60%	5,64%	6,89%	8,28%	9,92%	12,40%	16,71%	31,87%

Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010b.

Tabel 3 toont waaruit het gezamenlijk netto-inkomen binnen elk inkomensdeciel nu precies bestaat; hier vallen enkele markante – maar voorspelbare – bevindingen op (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010b). Lonen en wedden vormen in quasi elk inkomensdeciel de grootste component, maar werkloosheids- en ziekte-en invaliditeitsuitkeringen nemen een groter aandeel van het netto-inkomen in bij de lagere inkomensdeciliën dan bij de hogere inkomensdeciliën. Het aandeel van de werkloosheidsuitkeringen is in het derde deciel zelfs groter dan het aandeel van de lonen en wedden, wat op weinig bestaanszekerheid kan wijzen. Bij de hoogste deciliën vormen de verschillende uitkeringen slechts een klein deel van het inkomen.

Merk wel op dat de fiscale statistieken slechts een gedeeltelijk beeld van de werkelijkheid geven. De laagste inkomens worden immers niet opgenomen in de fiscale statistieken door een te laag en dus **niet belastbaar** inkomen. Daarenboven bevatten de cijfers geen informatie over de inkomens uit (grote) vermogens.

**Tabel 3 – Aandeel componenten netto-inkomen per inkomensdeciel (in%), 2009, België.**

<b>Gezamenlijk netto-inkomen</b>	<b>Deciliën</b>										<b>Totaal</b>
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	
Van zelfstandigen	3,78	8,23	3,86	4,79	5,43	5,06	6,04	7,99	8,89	15,17	9,29
Lonen en wedden	67,01	26,48	14,82	24,41	39,87	55,20	58,53	63,32	71,35	75,27	59,75
(Brug)pensioenen	9,70	29,73	45,27	53,10	44,56	31,38	28,15	22,15	14,92	7,23	22,45
Werkloosheidsuitke- ringen	10,02	24,13	25,17	8,43	4,36	3,49	3,20	2,72	1,78	0,43	4,22
Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen	1,00	8,99	9,87	7,85	4,32	3,61	2,82	2,47	1,88	0,75	2,98
Gezamenlijk netto- inkomsten uit kapitalen en roerende goederen	0,39	0,19	0,05	0,04	0,04	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02
Totaal netto-inkomsten uit onroerende goe- deren	1,82	1,07	0,73	1,17	1,29	1,18	1,20	1,30	1,15	1,14	1,17
Gezamenlijk netto diverse inkomsten	6,27	1,18	0,22	0,20	0,13	0,06	0,05	0,04	0,02	0,01	0,12

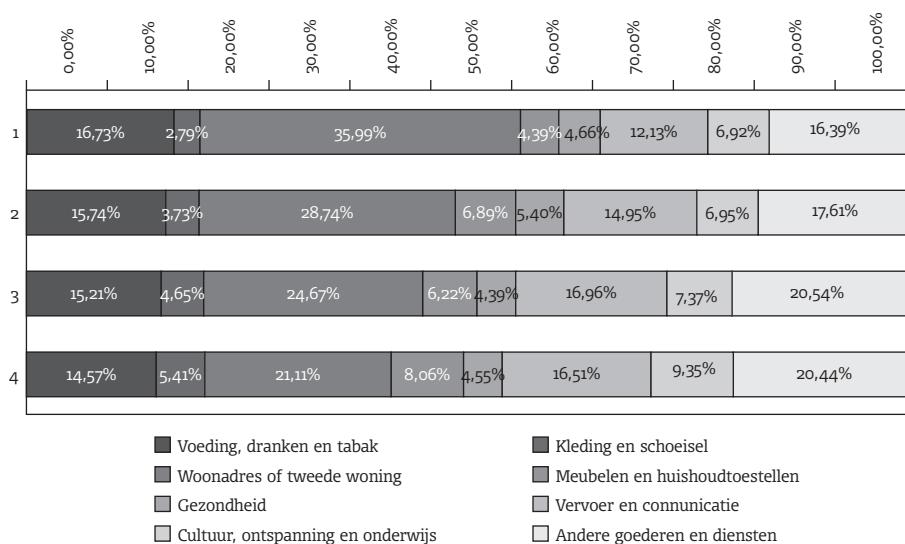
Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010b.

#### ✓ *Inkomensbesteding*

Hoe worden die inkomens besteed? Zijn er opmerkelijke verschillen, afgezien natuurlijk daarvan dat huishoudens met een laag inkomen minder te besteden en te sparen hebben dan huishoudens met een hoger inkomen? Figuur 6 geeft voor het laagste en het hoogste inkomenskwartiel aan, hoe inkomen wordt besteed. Merk op dat personen in het eerste inkomenskwartiel het meest uitgeven aan huisvesting; 36% van hun inkomen in 2010.

Ook voeding, dranken en tabak nemen een flinke hap uit het budget (17%). Naarmate men klimt op de inkomenssladder gaat een kleiner aandeel van het budget naar huisvesting (21%) en voeding (15%), maar wordt een groter stuk gespendeerd aan kleding, meubelen en huishoudtoestellen, vervoer en educatie en andere diensten (waaronder reizen, lichaamsverzorging en dergelijke meer). Zo geeft het laatste en hoogste inkomenskwartiel 17% van hun inkomen uit aan vervoer en communicatie, tegenover 12% in het eerste inkomenskwartiel. Bij mensen met een lager inkomen vereist de bevrediging van de basisbehoeften dus een grotere hap uit het budget.

**Figuur 6 – Uitgavenbronnen (aandeel in%) van de verschillende inkomenskwartieLEN, België, 2010.**



Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2010d.

## 2. Wettelijke armoedegrenzen

Naast de relatieve en subjectieve armoedegrenzen bestaan er ook wettelijke armoedegrenzen. In deze gevallen geeft de staat een norm aan, waaronder ze een menswaardig leven en participatie aan het maatschappelijk leven onmogelijk acht. Hieronder vallen het leefloon, het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Inkomensgarantie voor Ouderen en de inkomensvervangende Tegemoetkomingen aan Personen met een Handicap (al dan niet aangevuld met de Gewaarborgde Gezinsbijslag). De grootte van dergelijke uitkeringen hangt af van politieke beslissingen – zelf de resultante van een mix van generositeit en drukkingsmacht – en is dus niet noodzakelijk gelijk aan de reële

grens waaronder een menswaardig leven onmogelijk wordt. Daarbij hangt het aantal gebruikers van de bijstand ook af van de kennis van rechthebbenden over de uitkeringen (Halleröd e.a., 1996).

## 2.1 Tien jaar recht op maatschappelijke integratie: een overzicht

In 2002 werd het **recht op het bestaansminimum** (RBM) hervormd en uitgebreid tot het **recht op maatschappelijke integratie** (RMI) (Mas e.a., 2006). Deze vervanging weer-spiegelt een verandering in de visie op het armoedebeleid, zelf de resultante van de opkomst van de idee van de 'actieve welvaartsstaat'. Deze laatste veronderstelt een inclusieve maatschappij en daarin is het verschaffen van een minimuminkomen niet langer een doel op zich. Actief zoeken naar een gepaste integratie en maatschappelijke participatie daarentegen, werd het nieuwe geloofspunt. De OCMW's kwam de opdracht toe dat te verwezenlijken. Ze beschikken hiervoor over drie instrumenten: het leefloon, werk en een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, of een combinatie van deze instrumenten (POD Maatschappelijke Integratie, 2012d). In elk geval beschikt men over een inkomen om van te leven. Onder werk wordt altijd een volwaardige job verstaan waarop alle regels van het arbeidsrecht van toepassing zijn, inclusief de loonbeschermingsregels. Wanneer een job (nog) niet mogelijk is, heeft men recht op een financiële tussenkomst, leefloon genaamd. De toekenning van het leefloon kan gecombineerd worden met het sluiten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie tussen de steunaanvrager en het OCMW. De keuze van het meest gepaste traject gebeurt in overleg met de betrokkenen met het doel een maximale integratie en sociale participatie te bereiken.

Personen die geen aanspraak maken op het RMI op basis van hun nationaliteit, leeftijd of bestaansmiddelen, maar die zich toch in een gelijkaardige noedsituatie bevinden, kunnen het recht op maatschappelijke hulp (RMH) vragen. We denken hierbij aan asielzoekers en geregulariseerden, of andere personen met een verblijfstitel die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. Het RMH kan verschillende vormen aannemen, maar een van de belangrijkste onderdelen is financiële hulp (het equivalent van het leefloon). Beide bedragen – die van het leefloon en van de financiële hulp die wordt bepaald door het recht op maatschappelijke hulp – zijn op elkaar afgestemd. Naast de financiële steun zijn tewerkstellingsmaatregelen en medische hulp onderdelen van het recht op maatschappelijke hulp (POD Maatschappelijke Integratie, 2012c).

Naar aanleiding van het tienjarig bestaan van het RMI starten we het deel over de wettelijke armoedegrenzen met een uitgebreide besprekking van de drie instrumenten waarover de OCMW's beschikken om de maatschappelijke integratie te bevorderen. Ook worden de cijfers met betrekking tot het RMH aangehaald.

✓ *Evolutie van het aantal begunstigden van RMI en RMH*

**Tabel 4** – Evolutie van het totaal aantal jaarlijkse begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie en het Recht op Maatschappelijke Hulp, in België en gewesten, 2002 tot 2011.

<b>Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI)</b>					
	BHG	Vlaanderen	Wallonië	België	
<b>2002</b>	25662	44239	56074	125975	+0,10%
<b>2003</b>	28587	45472	56356	130415	+3,40%
<b>2004</b>	31238	44200	57035	132473	+1,55%
<b>2005</b>	32928	44018	57833	134779	1,71%
<b>2006</b>	34272	44440	60409	139121	3,12%
<b>2007</b>	36096	44468	62311	142875	2,63%
<b>2008</b>	37515	45849	65169	148533	3,81%
<b>2009</b>	40438	50103	71199	161740	8,17%
<b>2010</b>	42045	51218	74477	167740	3,58%
<b>2011</b>	41746	48264	75129	165139	-1,58%
<b>Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH)</b>					
	BHG	Vlaanderen	Wallonië	België	
<b>2002</b>	24303	48583	20755	93641	+5,39%
<b>2003</b>	23630	42807	19723	86160	-8,68%
<b>2004</b>	25154	40220	20740	86114	-0,05%
<b>2005</b>	27188	39866	21700	88754	2,97%
<b>2006</b>	27740	36654	19099	83493	-6,30%
<b>2007</b>	26943	32129	16427	75499	-10,59%
<b>2008</b>	26026	26366	13898	66290	-13,89%
<b>2009</b>	28061	27734	14992	70787	6,35%
<b>2010</b>	31087	30448	17042	78577	9,91%
<b>2011</b>	.	.	.	.	.

Gegevens nog niet beschikbaar (.)

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012 en eigen berekeningen.

Tabel 4 geeft de evolutie weer van het totaal aantal jaarlijkse begunstigden van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) en van het Recht op Maatschappelijke Hulp (RMH) in België en gewesten. Deze gegevens worden verzameld door de POD Maatschappelijke Integratie (2012d; 2012c). Merk op dat individuen die verschillende **maanden beroep** doen op een dienst van het RMI of het RMH, slechts eenmaal per jaar in deze statistieken zijn opgenomen. In haar kwartaalbladen geeft de POD Maatschappelijke Integratie zelf alleen gegevens vrij over de gemiddeld maandelijkse aantallen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j).

Met uitzondering van het Waals Gewest, lijkt het jaarlijks gemiddelde RMI-begunstigden in heel België vanaf 2011 voor het eerst af te nemen in vergelijking met de vorige jaren (zie tabel 4). Deze trendombuiging werd eveneens vastgesteld in de gemiddeld maandelijkse aantallen begunstigden van het RMI, gerapporteerd in het derde statistisch kwartaalblad van de POD Maatschappelijke Integratie (2012j).

Individuen die geen recht hebben op het RMI, kunnen wel aanspraak maken op het RMH. Zoals eerder vermeld, vallen hieronder: asielzoekers; vreemdelingen met een verblijfstitel, maar niet ingeschreven in het bevolkingsregister; en mensen zonder papieren die geen recht hebben op dringende medische hulp (POD Maatschappelijke Integratie, 2012c). Het jaarlijks totaal aantal begunstigden van het RMH is gedaald tussen 2006 en 2008, om dan na de aanvang van de economische crisis sterk te groeien. Deze trend werd ook opgetekend in de gemiddeld maandelijkse aantallen. De groei is het sterkst in het Waalse Gewest (zie tabel 4).

✓ *Profiel van de ontvangers van het RMI en het RMH in België en gewesten*

**Tabel 5 – Profiel van de ontvangers van het RMI in België en gewesten, jaarlijkse totaletten in absolute cijfers en in percentages, 2011.**

RMI naar geslacht	BHG		Vlaanderen		Wallonië		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
man	19014	45,55%	22468	46,55%	34120	45,42%	75602	45,78%
vrouw	22732	54,45%	25796	53,45%	41009	54,58%	89537	54,22%
<b>RMI naar leeftijd</b>								
0-17 j	276	0,64%	419	0,84%	760	0,97%	1455	0,85%
18-24j	12027	27,76%	13864	27,81%	25272	32,42%	51163	29,90%
25-44j	18708	43,18%	21129	42,38%	31730	40,70%	71567	41,82%
45-64j	10651	24,58%	12906	25,88%	18821	24,14%	42378	24,76%
65+	1664	3,84%	1543	3,09%	1370	1,76%	4577	2,67%

Bron: POD MI, 2012 en eigen berekeningen.

**Tabel 6 – Profiel van de ontvangers van het RMH in België en gewesten, jaarlijkse totaletten in absolute cijfers en in percentages, 2010.**

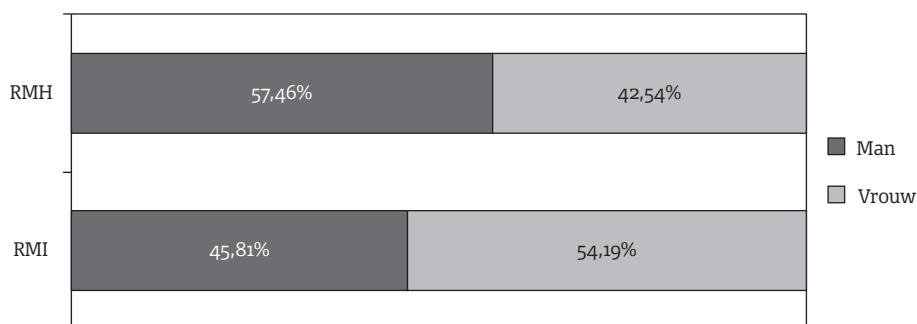
RMH naar geslacht	BHG		Vlaanderen		Wallonië		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
man	16768	53,95%	18224	60,03%	10101	59,28%	45093	57,46%
vrouw	14311	46,05%	12133	39,97%	6939	40,72%	33383	42,54%
<b>RMH naar leeftijd</b>								
0-17 j	2992	9,42%	2753	8,80%	1481	8,47%	7226	8,97%
18-24j	4717	14,85%	5823	18,61%	3396	19,42%	13936	17,30%
25-44j	17825	56,11%	16652	53,23%	9615	54,98%	44092	54,75%
45-64j	5512	17,35%	5426	17,34%	2674	15,29%	13612	16,90%
65+	721	2,27%	630	2,01%	323	1,85%	1674	2,08%

Bron: POD MI, 2012 en eigen berekeningen.

In tabellen 5 en 6 staan de absolute en relatieve aantallen ontvangers van het RMI in 2011 en het RMH in 2010, naar geslacht en naar leeftijdscategorie. De verdeling mannen en vrouwen onder de RMI-ontvangers is nagenoeg dezelfde over alle gewesten, met in

België een jaarlijks totaal gemiddelde van 54,22% vrouwen. Onder de ontvangers van het RMH zien we een omgekeerd patroon (zie ook figuur 7), hier zijn mannen meer vertegenwoordigd (57,45%) dan vrouwen. Vooral in Vlaanderen en Wallonië is het verschil tussen beide geslachten het grootst. Uit cijfers van het POD Maatschappelijke Integratie (2012c) en eigen berekeningen bleek dat het jaarlijks totaal aantal mannen die het RMH ontvangen, sinds de aanvang van de economische crisis in 2008, toeneemt. Het relatieve aandeel vrouwen dat RMH begunstigd is, ligt hoger in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in de andere regio's.

**Figuur 7 – Verhouding van het aantal mannen en vrouwen die jaarlijks gebruik maken van het RMH of het RMI in België, 2010.**



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012c; 2012d en eigen berekeningen.

Wat het leeftijdsprofiel van het totaal aantal begunstigden van het RMI en het RMH in de **meest recente** gegevens betreft, zijn een aantal verschillen op te merken (zie tabel 5 en 6). De enige gelijkenis is dat, voor beide maatregelen, individuen op economisch actieve leeftijd (tussen 25 en 44 jaar) het sterkst vertegenwoordigd zijn (41,82% bij RMI en 54,75% bij RMH). Het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die een beroep doen op het RMI is beduidend lager dan bij het RMH, wat niet zo verwonderlijk is, gezien het profiel waaraan iemand moet voldoen om van een bepaald recht te mogen gebruikmaken (zie ook paragraaf 2.1).

Bestuderen we het leeftijdsprofiel per gewest voor het totaal aantal jaarlijkse gebruikers van het RMI, dan is de verhouding tussen de gewesten nagenoeg voor elke leeftijdscategorie dezelfde, met namelijk een sterke oververtegenwoordiging van gebruikers in het Waalse Gewest (zie tabel 5). Bij de jaarlijkse gebruikers van het RMH in 2010 valt op dat het absolute aantal in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ongeveer voor elke leeftijdscategorie het hoogst is (zie tabel 6), terwijl het BHG maar ongeveer 10% van de totale bevolking in België bevat. Het procentuele aandeel mensen die recht hebben op het RMH (asielzoekers en mensen zonder papieren) is ook beduidend hoger in het Brusselse dan in Vlaanderen en Wallonië (Kruispunt Migratie-Integratie, 2012).

## 2.2 Het (equivalent) leefloon naar waarde geschat

Het leefloon – het gewezen bestaansminimum – is een geïndexeerd minimuminkomen voor mensen die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en die dit niet door eigen inspanningen, of op een andere manier kunnen vergaren (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Het maakt deel uit van het RMI. Het equivalent leefloon, of de financiële hulp die men krijgt op basis van het RMH, wordt toegekend aan asielzoekers en vreemdelingen die niet staan ingeschreven in de bevolkingsregisters. Zij vallen buiten de regeling van het RMI en kunnen dus, indien zij zich in een gelijkaardige noedsituatie bevinden, beroep doen op het RMH.

In de loop van de jaren zijn de categorieën van rechthebbenden meermaals veranderd. Tabel 7 geeft de evolutie van het **netto-maandbedrag** van het leefloon per categorie van rechthebbenden vanaf 1 januari 2005 tot op vandaag. We beschrijven de belangrijke evoluties en beslissingen die voor deze datum plaatsvonden.

Gedurende de jaren 1990 steeg het leefloon van eenoudergezinnen tot op het niveau van gehuwden of samenwonenden onder één dak (van 20.356 BEF tot 29.595 BEF, of van € 505 tot € 734) (D'Olieslager & De Boyser, 2004: 468). Met de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie op 1 januari 2002 veranderde een aantal categorieën van rechthebbenden inhoudelijk. Vanaf dan vallen de rechthebbenden in een van de volgende vier categorieën: samenwonende personen, alleenstaande personen, alleenstaande personen met recht op een verhoogd bedrag<sup>1</sup>, eenoudergezinnen met kinderlast. Daarboven werd het bedrag van het leefloon met 4% verhoogd. In oktober 2004 werd het leefloon nogmaals verhoogd (met 1%).

Na een arrest van het Arbitragehof veranderde het aantal groepen van rechthebbenden in 2005 opnieuw (Van Haarlem, 2010: 399). Vanaf 1 januari 2005 wordt er gewerkt met drie categorieën (zie tabel 7). Om het verdwijnen van de categorie 'alleenstaanden met recht op een verhoogd bedrag' op te vangen, kunnen deze gerechtigden via het 'recht op specifieke hulp voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen' terecht bij de OCMW's. In augustus 2005 werden de bedragen geïndexeerd,<sup>2</sup> wat daarna nog meerdere malen gebeurde (voor meer informatie zie website POD Maatschappelijke Integratie). Op 1 februari 2012 bedraagt het maandelijkse (equivalent) leefloon voor een alleenstaande € 758,61, voor een samenwonende € 523,74 en dat voor een persoon met gezinslast € 1047,48. Sinds 2004 zijn de bedragen van de leeflonen met 28% gestegen, terwijl de index van de consumptieprijzen tegenover 2004 met 20 procentpunten is gestegen (FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 2012b). Door deze stijgingen wordt er getracht de welvaartsachterstand, opgelopen in de jaren 1990, in te halen. Merk op dat het leefloon voor een alleenstaande zich nog steeds 24% onder de armoederisicogrens voor een alleenstaande (1000 €) bevindt.

**Tabel 7 – Netto-maandbedragen (in €) van het (equivalent) leefloon vanaf 1 januari 2005 tot 1 februari 2012, België.**

Maand/Jaar	Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3
01/2005	408,89	613,33	817,77
08/2005	417,07	625,60	834,14
10/2006	429,66	644,48	859,31
04/2007	438,25	657,37	876,50
01/2008	455,96	683,95	911,93
05/2008	465,07	697,61	930,14
09/2008	474,37	711,56	948,74
06/2009	483,85	725,79	967,72
09/2010	493,54	740,32	987,09
05/2011	503,39	755,08	1.006,78
09/2011	513,46	770,18	1.026,91
02/2012	523,74	785,61	1.047,48

Cat. 1 = Elke persoon die met een of meerdere personen samenwoont,

Cat. 2 = Een alleenstaand persoon,

Cat. 3 = Een persoon die uitsluitend samenwoont met een gezin te zijnen laste.

Bron: Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2012b.

#### ✓ Het (equivalent) leefloon in aantal

Figuur 8 geeft de evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden weer van zowel het leefloon alsook de financiële hulp op basis van het RMH. In 2011 bedroeg het gemiddeld maandelijks aantal leefloontrekkenden in België 94505. Het gemiddelde in het eerste kwartaal van 2012 is 95.833. Sinds 2003 groeit het aantal voortdurend. Wel stellen we vast dat het aantal tussen 2008 en 2010 sterker is gestegen dan voordien. Wat betreft het equivalent leefloon is het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden 24.416 in 2010. De cijfers voor 2011 en 2012 zijn respectievelijk 28.032 en 28.930, al gelden zij enkel voor de eerste maand van het jaar. We noteren dat het aantal begunstigden van financiële hulp tot 2009 voortdurend daalde, maar sinds 2010 terug aan het stijgen is. Deze stijging is mogelijk te verklaren door de verzadiging van de opvangstructuren (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Bij een gebrek aan materiële hulp kunnen nieuwe asielzoekers immers beroep doen op de financiële hulp van het RMH. Ook een stijging in het aantal regularisaties kan een invloed hebben.

Verder bemerken we dat het gemiddeld maandelijks aantal leefloontrekkenden seizoensgebonden is (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Cijfers van de POD Maatschappelijke Integratie geven aan dat het aantal leefloontrekkenden piekt rond maart en april en het laagst is in juli en augustus. Deze periodes komen overeen met het einde van de wachttijden voor nieuwe werkzoekenden en met de studentenjobs. De evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden van financiële hulp op basis van het RMH is daarentegen niet seizoensgebonden.

**Figuur 8 – Gemiddeld maandelijks aantal begunstigden (equivalent) leefloon, 2003-2012<sup>a</sup>, België.**



a: voor 2012 is er voor het leefloon enkel data voor de eerste vier maanden, voor het equivalent leefloon enkel de eerste maand van zowel 2011 als 2012.

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012g.

Tabel 8 geeft de evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden van het (equivalent) leefloon aan (POD Maatschappelijke Integratie, 2012g; POD Maatschappelijke Integratie, 2012f). Noteer dat personen die meerdere maanden een beroep doen op het leefloon of het equivalent op basis van het RMH slechts eenmaal per jaar in deze statistieken zijn opgenomen. Net zoals bij het gemiddeld maandelijks aantal leefloontrekkenden, stellen we ook hier vast dat het jaarlijks aantal leefloontrekkenden sinds 2002 voortdurend is gestegen in elk gewest. Daarenboven is in 2009 het stijgingsritme ervan opgelopen tot 9,7% in België, tot 8,47% in Brussel, tot 10,34% in Vlaanderen en tot 9,98% in Wallonië. De snelle stijging tussen 2008 en 2010 kan verhaald worden op de nefaste invloed van de financiële en economische crisis. De verslechtering van de arbeidsmarkt die hiervan het gevolg is, kan geleid hebben tot een stijging in het aantal leefloontrekkenden. In 2011 valt een negatief groeipercentage op (-1,61%). Bemerkt echter wel dat het aantal personen dat een leefloon ontvangt nog steeds opmerkelijk hoger is dan in **periodes voor het ontstaan van** de crisis. Het aantal is in 2011 namelijk 17% hoger dan in 2007.

In tegenstelling tot het leefloon is het jaarlijks aantal begunstigden van het equivalent leefloon tussen 2002 en 2008, met uitzondering van het jaar 2005, sterk gedaald. Een verklaring hiervoor kan enerzijds gezocht worden bij de inwerkingtreding van het RMI in 2002, waarbij het recht op het leefloon werd uitgebreid tot vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister, terwijl zij daarvoor werden opgenomen in het RMH (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Anderzijds kan de afschaffing van financiële hulp

voor nieuwe asielzoekers ten gunste van materiële hulp in opvangstructuren ook een belangrijke factor zijn die tot een daling leidde. De stijging van het cijfer vanaf 2009 kan dan weer te wijten zijn aan de verzadiging van de opvangstructuren.

**Tabel 8 – Evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden van het (equivalent) leefloon, per gewest en voor België, 2002-2011.**

	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België	Groeipercentage België
<b>Leefloon</b>					
2002	24.567	41.624	52.970	119.161	-
2003	27.549	42.910	53.069	123.528	+3,66
2004	29.943	41.280	53.273	124.496	+0,78
2005	31.268	40.453	53.849	125.570	+0,86
2006	32.281	40.786	56.165	129.232	+2,92
2007	33.949	40.792	58.221	132.962	+2,89
2008	35.320	42.372	61.157	138.849	+4,43
2009	38.310	46.743	67.260	152.313	+9,70
2010	39.978	47.546	70.431	157.955	+3,70
2011	39.564	44.676	71.178	155.418	-1,61
<b>Equivalent leefloon</b>					
2002	14.719	32.671	17.478	64.868	-
2003	11.079	27.640	15.586	54.305	-16,28
2004	10.734	25.402	15.932	52.068	-4,12
2005	10.824	25.205	16.450	52.479	+0,79
2006	11.125	22.308	13.932	47.365	-9,74
2007	11.188	18.962	11.848	41.998	-11,33
2008	10.671	13.274	9.071	33.016	-21,39
2009	11.638	13.664	9.298	34.600	+4,80
2010	14.360	16.971	11.172	42.503	+22,84
2011	16.663	16.990	13.191	46.844	+10,21

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012f; 2012g en eigen berekeningen.

#### ✓ Wie schuilt er achter het (equivalent) leefloon?

Nu we weten hoeveel personen jaarlijks een beroep doen op het leefloon en financiële hulp in het kader van het RMH, bekijken we in deze paragrafen het profiel van deze begunstigden. Wie doet er een beroep op het leefloon? Zijn dit vooral mannen of eerder vrouwen? Jongeren of ouderen? En zijn er verschillen vast te stellen tussen de ontvangers van het leefloon en het equivalent leefloon?

Tabel 9 geeft het profiel van de personen die in 2011 het leefloon ontvingen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012g). Merk op dat de verdeling tussen mannen en vrouwen gelijk is in alle gewesten. Vrouwen zijn steeds in de meerderheid. 55% van de begunstigden zijn immers vrouwen in 2011. Hun aandeel in het leefloon is echter iets hoger dan hun aandeel in de bevolking (51%) (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Sinds 2002 is de verhouding tussen mannen en vrouwen echter gelijker geworden. Toen waren 43% van de begunstigden mannen, in 2011 waren dat er 45%.

Wat leeftijd betreft zijn de verhoudingen tussen de gewesten ook gelijklopend. Over het algemeen is de groep 25- tot 44-jarigen het grootst; hun aandeel bedraagt namelijk 42,17% in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 41,55% in Vlaanderen, 40,04% in Wallonië en 41,03% in België. In de algemene Belgische populatie bedraagt hun aandeel echter 34% (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). De tweede grootste groep zijn de 18- tot 24-jarigen; hun aantal vormt 31% van de leefloonontrekenden in België. In de Belgische populatie zijn zij gelijk aan 10%. 25% van de personen die het leefloon ontvingen in 2011, zijn 45 tot 64-jarigen. Hun leeftijds groep is in de Belgische bevolking groter en vormt ongeveer 34%. De leefloonverdeling naar leeftijd toont dus een oververtegenwoordiging van de 18-24-jarigen en de 25-44-jarigen en een ondervertegenwoordiging van de 45-64-jarigen, tegenover de leeftijdsverdeling van de Belgische populatie.

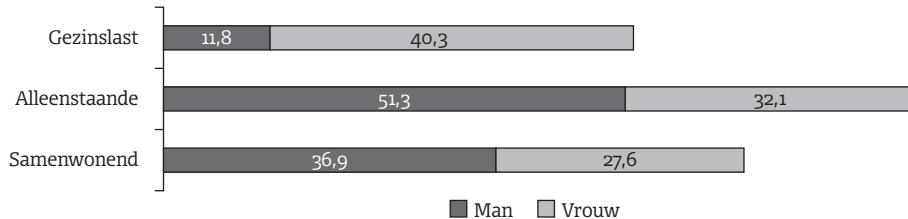
Tabel 9 – Profiel ontvangers leefloon, voor gewesten en België, jaarlijkse cijfers, 2011.

<b>Leefloon naar geslacht</b>	<b>BHG</b>		<b>Vlaams Gewest</b>		<b>Waals Gewest</b>		<b>België</b>	
	<b>AC</b>	<b>%</b>	<b>AC</b>	<b>%</b>	<b>AC</b>	<b>%</b>	<b>AC</b>	<b>%</b>
Man	17.789	44,96	20.545	45,99	32.191	45,23%	70.525	45,38
Vrouw	21.775	55,04	24.131	54,01	38.987	54,77%	84.893	54,62
<b>Leefloon naar leeftijd</b>								
0-17	275	0,67	412	0,89	759	1,03%	1.446	0,90
18-24	11.813	28,76	13.276	28,79	24.612	33,35%	49.701	30,87
25-44	17.317	42,17	19.162	41,55	29.570	40,07%	66.049	41,03
45-64	10.004	24,36	11.736	25,45	17.488	23,70%	39.228	24,37
65 en +	1.659	4,04	1.532	3,32	1.368	1,85%	4.559	2,83
<b>Leefloon naar nationaliteitsgroep</b>								
Belg	24.305	60,91	32.255	71,80	58.137	81,36%	114.697	73,39
Buitenlands niet-EU	10.284	25,77	8.608	19,16	7.628	10,68%	26.520	16,97
Buitenlands binnen EU	5.314	13,32	4.061	9,04	5.691	7,96%	15.066	9,64
<b>Leefloon naar gezinssituatie</b>								
Alleenstaande	16.280	39,00	20.652	43,15	31.405	40,86%	68.337	41,05
Samenwonend met een of meer personen	14.146	33,89	14.419	30,13	24.364	31,70%	52.929	31,80
Persoon met gezin ten laste	11.316	27,11	12.790	26,72	21.087	27,44%	45.193	27,15

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012g en eigen berekeningen.

Personen die het leefloon ontvangen zijn hoofdzakelijk alleenstaanden (41,05%), maar ook samenwonenden en personen met een gezinslast vormen grote groepen (31,80% en 27,15%) (POD Maatschappelijke Integratie, 2012g). Ook in de gewesten vinden we in 2011 dezelfde verhoudingen terug. Cijfers uit het kwartaalblad van de POD Maatschappelijke Integratie (2012j) geven daarenboven aan dat er in de categorie personen met een gezinslast propotioneel meer vrouwen zitten dan mannen in 2011 (zie figuur 9). Dit kan verklaard worden door de sterke aanwezigheid van eenoudergezinnen in deze categorie. De groep alleenstaanden bestaat dan weer voornamelijk uit mannen.

**Figuur 9 – Verdeling mannen en vrouwen die leefloon ontvingen naar gezinssituatie (in %), België, 2011.**



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012j en eigen berekeningen.

Indien we de begunstigden van het leefloon verdelen naar nationaliteitsgroep vallen verschillen op naar gewest (zie tabel 9). Hoewel de personen voornamelijk de Belgische nationaliteit hebben in elk gewest, komt één vierde van de begunstigden in Brussel uit een land van buiten de Europese Unie. In Vlaanderen is dit één vijfde en in Wallonië één tiende. Ongeveer één tiende van de begunstigden zonder de Belgische nationaliteit komt uit een land binnen de Europese Unie. Deze verhoudingen zijn sinds 2005 nauwelijks veranderd.

**Tabel 10 – Profiel van het totaal jaarlijks aantal ontvangers van het equivalent leefloon in absolute aantallen en percentages voor België en gewesten, 2011.**

	BHG		Vlaams Gewest		Waalse Gewest		België	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
<b>Equivalent leefloon naar geslacht</b>								
Man	9.350	56,00	10.350	61,00	8.045	61,00	27.745	59,00
Vrouw	7.313	44,00	6.640	39,00	5.146	39,00	19.099	41,00
<b>Equivalent leefloon naar leeftijd</b>								
0-17	166	0,97	301	1,72	131	0,96	598	1,24
18-24	3.179	18,50	3.800	21,71	3.172	23,31	10.151	21,02
25-44	10.380	60,42	9.328	53,29	7.690	56,51	27.398	55,89
45-64	3.375	19,64	3.507	20,04	2.322	17,06	19.179	19,06
65+	486	2,83	568	3,24	293	2,15	1.347	2,79
<b>Equivalent leefloon naar nationaliteitsgroep</b>								
Belg	185	1,11	176	1,03	253	1,89	614	1,30
Buitenlands niet-EU	15.853	94,72	16.603	96,84	12.633	94,58	45.089	95,45
Buitenlands binnen EU	699	4,18	365	2,13	471	3,53	1.535	3,25
<b>Equivalent leefloon naar gezinssituatie</b>								
Alleenstaande	7.997	45,58	7.678	42,78	6.662	47,94	22.337	45,23
Samenwonend met een of meer personen	5.206	29,67	5.077	28,29	3.744	26,94	14.027	28,40
Persoon met gezinslast	4.341	24,74	5.028	28,01	3.491	25,12	12.860	26,04

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012f en eigen berekeningen.

Tabel 10 geeft het profiel van het jaarlijks aantal personen die in 2011 het equivalent leefloon (of de Financiële Hulp – FH) ontvingen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012f).

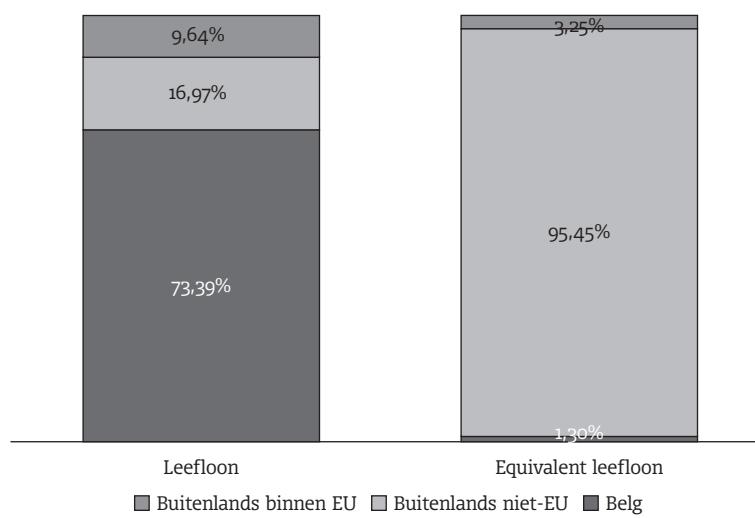
Wat de man-vrouw-verdeling betreft, zijn mannen in alle gewesten in de meerderheid. In 2011 waren 59% van de ontvangers van het equivalent leefloon mannen. Merk op dat bij het gewone leefloon, vrouwen in de meerderheid zijn (zie figuur 10 en 11).

Wat de leeftijd betreft, zijn de 25- tot 45-jarigen (55,89%) de grootste categorie die gebruik maakten van de FH in 2011, net zoals bij het leefloon. Deze leeftijdsklasse is hier oververtegenwoordigd ten opzichte van de Belgische populatie (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). De verhoudingen tussen de leeftijdsgroepen is ongeveer gelijklopend over de gewesten (zie tabel 10).

Het **profiel** van de gebruikers van het equivalent leefloon (of de FH) in 2011 is overduidelijk niet afkomstig uit België, **en zelfs** van buiten de EU (95,45% in België) (zie tabel 10). Dit is een enorme oververtegenwoordiging van buitenlanders van buiten de EU, in vergelijking met de totale Belgische populatie. Gezien de FH wordt toegekend aan asielzoekers en vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, is deze scheve verdeling niet verwonderlijk.

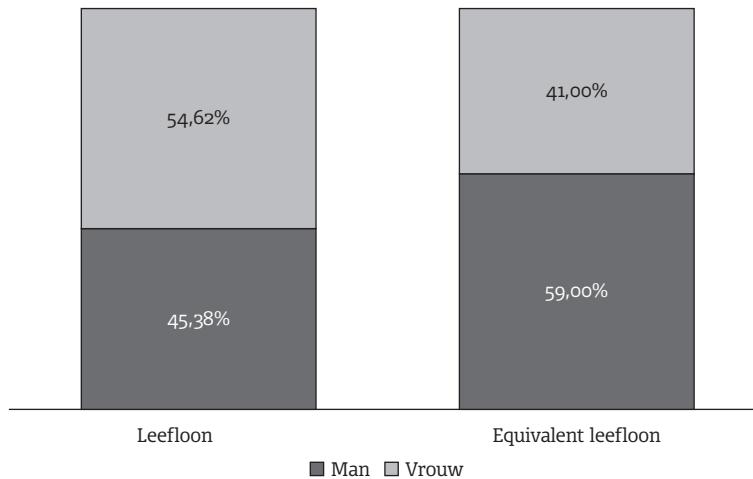
Kijken we naar de gezinssituatie van de begünstigden van de FH in 2011, dan schieten de alleenstaanden (45,23%) uit boven de samenwonenden (28,40%) en de personen met gezinslast (26,04%) (zie tabel 10). In elk van de drie gewesten komt dezelfde verdeling van profielen naar gezinssituatie tot uiting. In het derde kwartaalblad van de POD Maatschappelijke Integratie (2012j), wordt bovendien aangegeven dat in 2011, mannen oververtegenwoordigd waren in de categorie ‘alleenstaanden’ terwijl vrouwen vaker voorkwamen in de categorie ‘gezinslast’. Deze bevindingen zijn van toepassing voor zowel de FH als het leefloon.

**Figuur 10 – Vergelijking begünstigden leefloon en equivalent leefloon 2011 naar nationaliteitsgroep, België.**



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012f; 2012g en eigen berekeningen.

**Figuur 11 – Vergelijking begunstigden leefloon en equivalent leefloon 2011 naar geslacht, België.**



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012f; 2012g en eigen berekeningen.

Opvallende verschillen tussen de profielen van de begunstigden van het leefloon en begunstigden van financiële hulp in het kader van het RMH, zijn terug te vinden op het vlak van geslacht en nationaliteit (zie figuur 10 en 11). Terwijl de begunstigden van het leefloon eerder vrouwen zijn, vormen mannen de grootste groep bij het equivalent leefloon. Daarnaast bemerken we dat de begunstigden van het leefloon voornamelijk Belgen zijn. De begunstigden van het equivalent leefloon zijn echter voornamelijk personen die uit een land buiten de Europese Unie komen. Dit verschil is te wijten aan de verschillende voorwaarden waaraan men moet voldoen om het leefloon te ontvangen.

### 2.3 Studenten en het leefloon

Begunstigden van het leefloon jonger dan 25 jaar, die niet onmiddellijk aansluiting vinden op de arbeidsmarkt, zijn sinds de invoering van het recht op maatschappelijke integratie verplicht om een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) te sluiten met het OCMW (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j) (zie ook hoofdstuk 1, deel III). Met het GPMI tracht men de mogelijkheden tot professionele inschakeling te verhogen, onder meer door te voorzien in opleiding. Voor personen onder de 25 jaar ligt de focus van het RMI dus op integratie via tewerkstelling.

Daarnaast kunnen ook studenten een beroep doen op het leefloon. Sinds de invoering van het RMI erkent men studenten immers als een specifieke doelgroep (De Wilde e.a., 2011). Jongeren met een voltijs leerplan, die geen inkomen of onvoldoende financiële middelen hebben, of financieel niet meer of nauwelijks gesteund worden door hun ou-

ders, kunnen aanspraak maken op het leefloon om hun studies te vervolmaken of te hernemen. Sinds de invoering van het RMI is het aantal studenten-leefloontrekkenden sterk gestegen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). Terwijl zij in 2003 gemiddeld 5,9% van het gemiddeld maandelijks aantal leefloontrekkenden uitmaakten, maakten zij in 2011 gemiddeld reeds 11,4% van het gemiddeld maandelijks aantal leefloontrekkenden uit. Een cijfer gebaseerd op de eerste vier maanden van 2012 geeft aan dat hun aandeel in dit jaar steeg tot 11,9%.

Tabel 11 geeft de evolutie van het jaarlijks aantal studenten in het leefloon per gewest en voor België vanaf 2002 tot 2011 (POD Maatschappelijke Integratie, 2012g). Uit de cijfers leren we dat het aantal studenten-leefloontrekkenden in België sinds de invoering van de reglementering sterk is gestegen. Dit is zeker het geval in de jaren na de invoering van het RMI, maar ook in 2011 is het aantal nog gestegen. Daarnaast toont de tabel ons ook dat het grootste aantal studenten-leefloontrekkenden **ergens** in het Waalse Gewest is gedomicilieerd. In 2011 maken de Waalse studenten-leefloontrekkenden 51,34% van het totale aantal studenten-leefloontrekkenden in België uit. 25,86% van het totale aantal woont officieel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De overige 22,80% is gedomicilieerd in Vlaanderen.

**Tabel 11 – Evolutie jaarlijks aantal studenten-leefloontrekkenden per gewest en België, 2002-2012.**

Jaar	BHG	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België	Groeicurve België
2002	615	847	2.193	3.655	-
2003	1.272	1.784	4.542	7.598	+107,88%
2004	1.832	2.040	5.367	9.239	+21,60%
2005	2.332	2.671	6.151	11.154	+20,73%
2006	2.831	3.206	6.947	12.984	+16,41%
2007	3.143	3.361	7.485	13.989	+7,74%
2008	3.463	3.494	7.830	14.787	+5,70%
2009	3.775	3.945	8.279	15.999	+8,20%
2010	4.234	4.094	8.769	17.097	+6,86%
2011	4.533	3.997	9.001	17.531	+2,54%

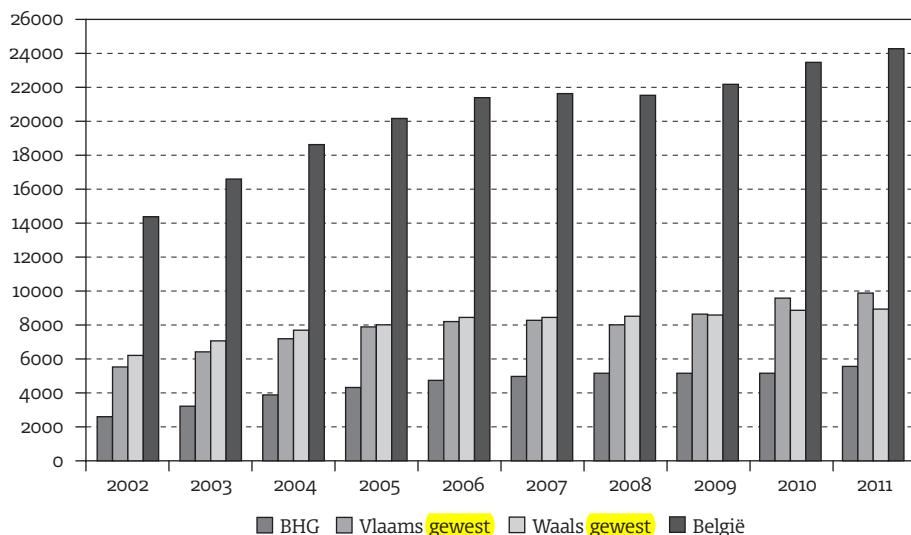
Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012g en eigen berekeningen.

Voorts zijn er ook cijfers te vinden in verband met het profiel van de studenten-leefloontrekkenden (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j; 2012g). Indien we de gezins-situatie van de studenten-leefloontrekkenden in 2011 bekijken, bemerken we dat het aandeel ‘samenwonenden’ bij de studenten-leefloontrekkenden veel groter is dan bij leefloontrekkenden in het algemeen in België; namelijk 64,4% ten opzichte van 31,8%. Bij de leefloontrekkenden in het algemeen vormen alleenstaanden de grootste groep (40,8%), onder de studenten-leefloontrekkenden zijn er 30,3% alleenstaanden. Slechts 5,4% van de studenten-leefloontrekkenden zijn personen met een gezinslast. Voorts zijn het vooral vrouwen die als student een leefloon ontvangen; hun aandeel beslaat in elk gewest ongeveer 60%. Bij de leefloontrekkenden in het algemeen schommelt het aandeel vrouwen in elk van de drie gewesten rond de 55% in 2011.

## 2.4 Werk als middel voor integratie

Het vinden van werk kan een belangrijke opstap zijn naar integratie in de samenleving. De overheid en het OCMW ondernemen verschillende initiatieven omtrent tewerkstelling. Er zijn drie soorten tewerkstellingsmaatregelen waarop het OCMW een beroep kan doen: het artikel 60§7, waarbij het OCMW een baan zoekt voor personen die de arbeidsmarkt hebben verlaten en het OCMW vaak zelf als werkgever optreedt, het artikel 61, waarbij het OCMW samen met een andere werkgever voor een job zorgt, en andere activeringsmaatregelen zoals de sociale inschakelingsinitiatieven en doorstromingsprogramma's (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). De tewerkstellingsmaatregels worden vaak gebruikt in het kader van Recht op maatschappelijke integratie (RMI) en Recht op maatschappelijke hulp (RMH). In 2011 genoot ongeveer 75% van de begunstigden van de maatregels een tewerkstelling in het kader van het RMI, de overige 25% in het kader van het RMH; wat inzicht kan verlenen in het profiel van de begunstigden (zie supra deeltje profiel begunstigden RMI en RMH).

**Figuur 12 – Evolutie totaal aantal begunstigden tewerkstellingsmaatregels in het kader van RMI en RMH, voor gewesten en België, 2002-2011.**



Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012i en eigen berekeningen.

Figuur 12 geeft de evolutie van het jaarlijks aantal begunstigden van de drie tewerkstellingsmaatregelen voor de gewesten en voor België (POD Maatschappelijke Integratie, 2012i). We bemerken dat het aantal begunstigden sinds 2002 voortdurend is gestegen, met uitzondering van het jaar 2008. Hoewel de hoogste stijgingsritmes genoteerd werden in de jaren 2003 en 2004 (ongeveer 16% en 13% voor België), neemt ook nu het aantal begunstigden toe (groei van ongeveer 6% in 2010). Tot en met 2008 kon men het

hoogste aantal begunstigden terugvinden in Wallonië. Sindsdien is het Vlaamse aantal begunstigden echter groter. Het leeuwendeel van het aantal tewerkstellingen is op basis van artikel 60§7.

Hoewel het nuttig kan zijn om te weten hoeveel personen er geholpen worden met tewerkstellingsmaatregelen, kan het ook nodig zijn om een vergelijkingsbasis te hebben. In de volgende paragrafen bespreken we de Belgische evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI of RMH waarbij ook de verhouding van dat aantal ten opzichte van het totaal aantal begunstigden van het (equivalent) leefloon en de tewerkstellingen wordt aangehaald (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j).

**Tabel 12 – Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI en van verhouding TW RMI/(TW RMI + leefloon), 2003-2012, België.**

Jaar	Gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen	Ratio TW RMI/ (leefloon + TW RMI)
2003	7.445	9,10%
2004	8.464	10,00%
2005	9.156	10,70%
2006	9.666	10,90%
2007	9.649	10,70%
2008	9.455	10,20%
2009	9.668	9,60%
2010	10.146	9,60%
2011	9.825	9,40%
2012 <sup>a</sup>	9.506	9,00%

a: gemiddelde berekend op de eerste vier maanden

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012j.

Tabel 12 geeft aan dat het aantal tewerkstellingen in het kader van het RMI tot 2010 jaarlijks is gestegen; van 7.445 in 2003 tot 10.146 in 2010. Vanaf 2011 lijkt het aantal tewerkstellingen te dalen. We stellen echter niet hetzelfde patroon vast voor de verhouding van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen tegenover dat aantal en het aantal leefloontrekenden, of de intensiteit van de tewerkstellingen. Hoewel deze tot en met 2006 steeg tot 10,9%, is de intensiteit vanaf toen aan het dalen. In 2010 was de intensiteit 1,3 procentpunten lager dan in 2006. Deze zwakkere intensiteit kan komen doordat het totaal aantal personen met een tewerkstelling RMI of het leefloon sneller steeg dan het totaal aantal tewerkstellingen. In 2011 was ongeveer 9,4% van het totaal aantal begunstigden van het RMI tewerkgesteld, in 2006 was dit nog bijna 11%. De daling van de intensiteit in 2011 kunnen we verklaren door het feit dat het aantal tewerkstellingen sneller daalde dan het totaal aantal personen dat recht had op een tewerkstelling of het leefloon. Op basis van de eerste vier maanden van 2012 is de intensiteit van de tewerkstellingen 9%. Er zijn dus in verhouding minder begunstigden op een tewerkstelling dan op het leefloon.

Uit tabel 13 leiden we af dat het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMH sinds 2003 aan het stijgen is. In 2011 is het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen gelijk aan 3.437 of 144% hoger dan in 2003. Ook de intensiteit van de tewerkstellingen in het kader van het RMH blijft sinds 2003 stijgen. In vergelijking met de intensiteit in de RMI-regeling in 2011 (9,4%) is de intensiteit in het RMH 1,50 procentpunten hoger.

**Tabel 13 – Evolutie van het gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen in het kader van het RMH en van verhouding TW RMH/(TW RMH + leefloon), 2003-2012, België.**

Jaar	Gemiddeld maandelijks aantal tewerkstellingen	Ratio TW RMH/ (equivalent leefloon + TW RMH)
2003	1404	3,40%
2004	1651	4,20%
2005	1721	4,80%
2006	1936	6,00%
2007	2090	7,50%
2008	2122	9,80%
2009	2163	9,90%
2010	2471	9,20%
2011	3437	10,90%
2012 <sup>a</sup>	3678	11,30%

a: cijfer berekend op de eerste vier maanden van 2012

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012j.

## 2.5 Medische hulp in het kader van het RMH

Naast financiële hulp en een tewerkstelling omvat het RMH medische hulp. Deze hulp bevat alle gezondheidszorgkosten gedekt door de maatschappelijke hulp. Dit zijn onder andere dokterskosten, ziekenhuiskosten en apothekerskosten (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). De medische hulp is dus een financiële tussenkomst van het OCMW voor mensen in armoede die zich niet kunnen aansluiten bij een ziekenfonds. De hulp is bedoeld om de toegang tot gezondheidszorg te waarborgen. Er zijn twee groepen begunstigden op medische hulp: vreemdelingen met een regelmatig verblijfsrecht en personen die onregelmatig verblijven en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Deze laatste groep kan enkel aanspraak maken op dringende medische hulp.

Tabel 14 geeft de evolutie van het totaal jaarlijks begunstigden van medische hulp voor de gewesten en België (POD Maatschappelijke Integratie, 2012h). Over het algemeen bevinden zich de meeste begunstigden van medische hulp in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het minst in het Waalse Gewest. Het aantal begunstigden kent echter een schommelend verloop. Na drie opeenvolgende jaren van dalingen, steeg het aantal begunstigden in 2009 terug met 15,7% in België. Ook in 2010 groeide het aantal. Het gemiddeld maandelijks aantal begunstigden bedraagt 12.505 in 2010 in België (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j).

**Tabel 14 – Evolutie jaarlijks aantal begunstigden medische hulp, gewesten en België, 2002-2010.**

<b>Jaar</b>	<b>BHG</b>	<b>Vlaams Gewest</b>	<b>Waals Gewest</b>	<b>België</b>	<b>Groeipercentage België</b>
2002	12.918	23.411	5.417	41.746	-
2003	15.787	21.318	6.060	43.165	+3,40
2004	17.116	19.187	6.201	42.504	-1,53
2005	18.716	18.014	6.514	43.244	+1,74
2006	17.856	16.024	5.820	39.700	-8,20
2007	16.606	14.148	5.095	35.849	-9,70
2008	16.339	13.512	5.098	34.949	-2,51
2009	18.285	15.654	6.497	40.436	+15,70
2010	19.997	16.257	7.479	43.733	+8,15

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012h.

Voorts gebeurde iets minder dan de helft (46,1%) van de terugbetalingen in het kader van 'dringende' medische hulp in 2010 (POD Maatschappelijke Integratie, 2012j). In 2005 was dit 44%. Daarenboven waren in 2010 het merendeel van de betalingen, terugbetalingen voor medische kosten (62,5%), 26,3% waren farmaceutische kosten, de rest waren terugbetalingen van hospitalisatiekosten.

### 3. Na een leven lang werken, dan eindelijk een welverdiende rust?

Op 65 jaar heeft men in België recht op een (rust)pensioen. Voor een deel van de bevolking volstaat dit bedrag echter niet om een maatschappelijk aanvaardbaar leven te leiden. Personen die niet over voldoende middelen beschikken, kunnen een beroep doen op de Inkomensgarantie voor Ouderenzorg (IGO) of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB). De Rijksdienst voor Pensioenen onderzoekt bij de pensioenaanvraag automatisch of een persoon recht heeft op een uitkering. Sinds 1 juni 2001 is het IGO de vervanger van het GIB, maar blijft het GIB bestaan voor personen die reeds een GIB hadden en daarin voordeligere rechten hebben dan bij de IGO (Rijksdienst voor Pensioenen, 2012). Het maximumbedrag van het IGO dat op 1 februari 2012 wordt toegekend aan een persoon die met een of meer personen samenwoont is € 648,26 (= basisbedrag), voor een alleenstaande is dit € 972,39 (= verhoogd basisbedrag). Dit laatste bedrag is ongeveer gelijk aan de armoededrempel waaronder menswaardig leven moeilijk wordt. Het IGO kan dus gezien worden als een bijstandsregeling voor ouderen vanaf 65 jaar die door omstandigheden geen of een onvoldoende loopbaan hebben kunnen opbouwen (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting, 2012b).

Tabel 15 geeft het verloop weer van het aantal personen dat beroep doet op de IGO of het GIB tegenover het totaal aantal pensioenontvangers. Bij de inwerkingtreding van het IGO stapte het overgrote deel van de ontvangers van het GIB over naar deze nieuwe regeling. De proportie van de ontvangers op ofwel de IGO of het GIB blijft doorheen de jaren vrij stabiel. Pieken en dalen vindt men terug in 1990 wanneer 6,74% van het totaal

aantal pensioengerechtigden een begunstigde van het GIB is en in 2007 wanneer de proportie begunstigden slechts 4,87% bedraagt.

**Tabel 15 – Evolutie van het aantal ontvangers van het GIB en IGO ten opzichte van het totaal aantal pensioenontvangers, 1990, 2000, 2002-2012, België.**

Jaar	GIB	IGO	Proportie begunstigden GIB en IGO tov totaal aantal pensioenontvangers
2002	29.498	71.116	5,83
2003	27.084	73.135	5,78
2004	24.466	72.116	5,59
2005	21.848	70.292	5,31
2006	17.946	70.435	5,06
2007	16.225	72.405	4,87
2008	14.468	76.741	4,97
2009	12.548	86.157	5,32
2010	10.921	88.144	5,32
2011	9.554	92.954	5,44
2012	8.383	96.218	5,44

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2012 en eigen berekeningen.

Indien men de proportie begunstigden van de IGO opsplitst naar gewest komen we tot de volgende bevindingen (zie tabel 16).<sup>3</sup> Het hoogste aandeel van IGO-ontvangers ten opzichte van het totaal aantal pensioenontvangers vinden we in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarenboven stijgt hun aandeel tot 10,79% in 2012. In het Vlaamse Gewest bedraagt de proportie dan 5,07%, in het Waalse 5,31%. Hoewel het aandeel IGO-ontvangers in het Waalse Gewest het kleinst was bij de ingang van het IGO, is het huidige aandeel groter dan in het Vlaamse Gewest. Het is echter wel opmerkelijk dat in alle drie de gewesten het aandeel IGO-ontvangers daalt tot 2005 en dan geleidelijk terug stijgt. In Brussel stijgt het aandeel echter wel het sterkst.

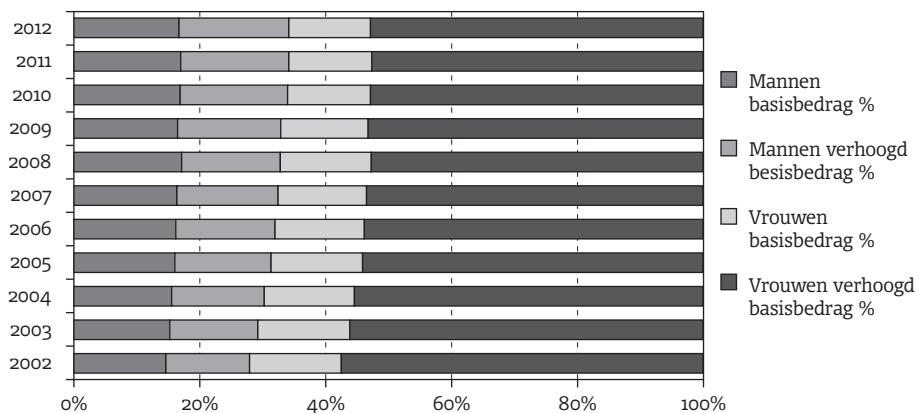
**Tabel 16 – Evolutie van de proportie begunstigden van het IGO in een bepaald gewest ten opzichte van het totaal aantal inwonende pensioentrekkenden per gewest, per januari 2002-2012, België.**

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest
2002	6,37	4,57	3,69
2003	6,69	4,63	3,87
2004	6,85	4,52	3,89
2005	6,86	4,29	3,87
2006	7,02	4,21	3,93
2007	7,44	4,31	4,09
2008	8,12	4,68	4,45
2009	9,07	4,93	4,89
2010	9,66	4,96	5,05
2011	10,54	5,07	5,31
2012	10,79	5,08	5,41

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2012 en eigen berekeningen.

Figuur 13 gaat dieper in op de voorgaande verhoudingen en maakt een onderscheid naar geslacht en naar het maximumbedrag dat men ontvangt. Het is opmerkelijk dat alleenstaande vrouwen steeds duidelijk afgelijnd de grootste groep begunstigden vormen. Wel neemt hun propotie tegenover het totaal aantal IGO-ontvangers in de loop van de tijd af. Zo is in 2002 57% van de IGO-ontvangers een vrouw die een verhoogd basisbedrag ontvangt, in 2012 is dit 53%. Het aandeel mannen stijgt sinds 2002 voor elke categorie, maar is in verhouding nog steeds veel kleiner dan het aandeel vrouwen.

**Figuur 13 – Evolutie van het aantal begunstigden (naar geslacht en categorie) van de IGO ten op zichte van het totaal aantal IGO-ontvangers, 2002-2012, België.**



Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2012.

Cijfers over de kenmerken van de GIB- en IGO-ontvangers kunnen meer inzicht verlenen in deze problematiek. Tabel 17 geeft de verdeling van de IGO-ontvangers weer naar leeftijd, geslacht en type bijstand voor 1 januari 2012.

**Tabel 17 – Verdeling IGO-ontvangers naar leeftijd, geslacht en type bijstand, 1 januari 2012, België.<sup>a</sup>**

Leeftijd	Mannen		Vrouwen	
	basis	verhoogd	basis	verhoogd
65-69	4,20% <sup>b</sup>	4,62%	3,55%	12,20%
70-74	4,18%	3,92%	3,39%	10,82%
75-79	3,70%	3,37%	3,07%	10,24%
80-84	3,00%	2,69%	2,04%	9,42%
85-89	1,38%	1,88%	0,76%	6,77%
90+	0,39%	0,82%	0,16%	3,43%

a: In de statistieken worden steeds een klein aantal personen opgenomen zonder persoonlijke gegevens, deze personen zijn uit de berekeningen geweerd.

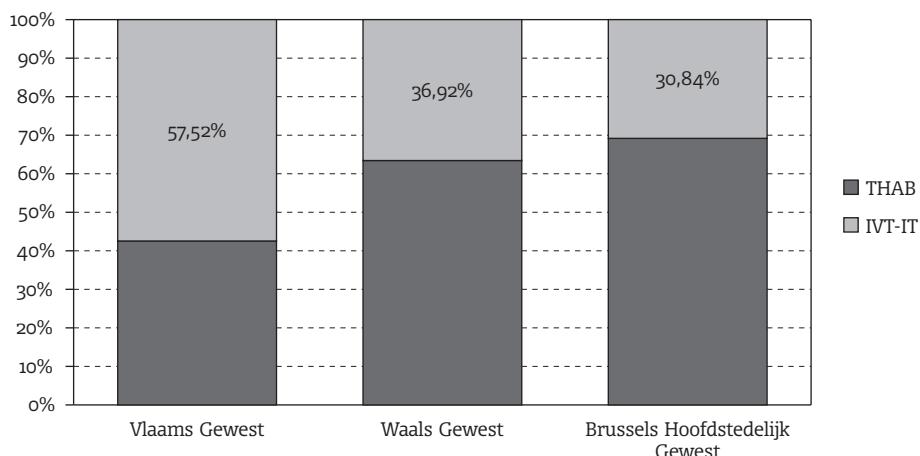
b: De percentages zijn berekend op het totaal aantal IGO-ontvangers op 1 januari 2012 (n = 96.218).

Bron: Rijksdienst voor Pensioenen, 2012 en eigen berekeningen.

66% van de IGO-ontvangers in 2012 zijn vrouwen. De grootste groep IGO-ontvangers in 2012 zijn dan ook alleenstaande vrouwen van 65 tot 69 jaar. Hun aandeel bedraagt 12,2%. Mannen in dezelfde situatie vormen een kleinere groep (4,62%). Daarnaast bestaat het totale aantal IGO-ontvangers voor ongeveer een vijfde (21%) uit zeventigjarige alleenstaande vrouwen. Deze samenstelling heeft te maken met verschillende factoren: de hogere levensverwachting van vrouwen en een onvolledige of geen arbeidsloopbaan waardoor (oudere) vrouwen onvolledige of geen pensioenrechten hebben.

#### 4. Een handicap... en dan?

**Figuur 14 – Verhouding van het aantal tegemoetkomingen per categorie (THAB - IVT+IT) tegenover het totale aantal tegemoetkomingen, per gewest<sup>a</sup>.**



a: In de statistieken van de DGPH werden er ook een aantal personen opgenomen met een onbepaalde plaats. In het totaal waren dit er 83, zij werden niet opgenomen in de berekeningen.

Bron: Directie-Generaal Personen met een Handicap, 2012.

Personen met een handicap kunnen van de overheid een tegemoetkoming ontvangen. Er bestaan drie types tegemoetkomingen: de Inkomensvervangende **tegemoetkoming** (IVT), de Integratietegemoetkoming (IT) en de Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden (THAB) (Directie-generaal Personen met een handicap, 2005). Deze laatste wordt toegekend aan personen met een handicap, ouder dan 65 jaar en die door verminderde zelfredzaamheid bijkomende kosten moeten dragen. De IVT wordt enkel toegekend aan personen met een handicap tussen de 21 en 65 jaar, van wie is vastgesteld dat het inkomen, door hun lichamelijke of psychische toestand, is verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de

algemene arbeidsmarkt kan verdienen. De IT wordt toegekend aan personen, die door een vermindering van de zelfredzaamheid, bijkomende kosten hebben. Deze tegemoetkomingen kunnen gecombineerd worden met andere vergoedingen zoals het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden en de Gewaarborgde Kinderbijslag.

Eind 2011 ontvingen in België 314.701 personen een Tegemoetkoming aan Personen met een Handicap (Directie-generaal Personen met een handicap, 2012). Dit aantal is doorheen de jaren steeds gestegen; in 2002 waren er nog 217.595. In 2011 behoort 47,93% van de ontvangers tot het stelsel van THAB en 50,97% behoort tot de IVT of IT. De gemiddelde maandelijkse tegemoetkoming bedraagt € 617 bij de IVT en IT en € 268 bij de THAB in 2011.

Figuur 14 presenteert per gewest de verhouding van het aantal tegemoetkomingen per categorie (IVT+IT, THAB) ten opzichte van het totaal aantal tegemoetkomingen. In quasi elk gewest zijn er meer personen die de IVT en IT ontvangen dan de THAB. In het Vlaamse Gewest zijn er echter wel meer bejaarden die een tegemoetkoming ontvangen.

## 5. De gewaarborgde gezinsbijslag, een extraatje of noodzaak?

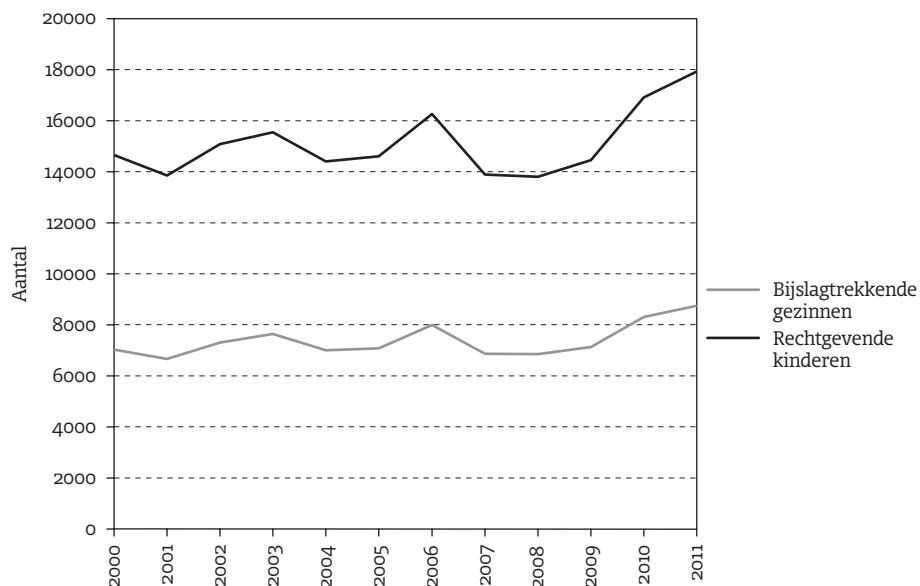
Personen die over een beperkt inkomen beschikken, of het leefloon of een Inkomensgarantie voor Ouderen ontvangen, kunnen een beroep doen op de Gewaarborgde Gezinsbijslag (GGB) (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2012a). Tevens wordt de kinderbijslag uit een andere regeling bijgepast met de GGB, indien de ontvangen kinderbijslag lager is dan het bedrag van de Belgische kinderbijslag voor zelfstandigen. Ook wie in geen enkele Belgische, buitenlandse of internationale regeling recht heeft op kinderbijslag kan onder bepaalde voorwaarden de GGB ontvangen. De GGB vormt dus een soort vangnet voor personen van wie de bestaansmiddelen lager zijn dan een bepaalde drempel of die geen recht hebben op kinderbijslag op basis van arbeidsprestaties (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2012c).

Tot het jaar 2000 steeg het aantal gezinnen met recht op de GGB, ingesteld in 1971, en het aantal rechtgevende kinderen voortdurend (figuur 15). In 2000 en 2001 merken we een daling op. In 2001 was het aantal gezinnen dat de GGB ontvangt gelijk aan 6.671 en het aantal rechtgevende kinderen 13.848. Sinds 2009 stijgt het aantal bijslagtrekkende gezinnen weer ononderbroken. In het tweede semester van 2011 is het aantal rechtgevende kinderen gelijk aan 17.929 en het aantal bijslagtrekkende gezinnen 8.744, wat een stijging is van 31% ten opzichte van 2001. Een blik op figuur 15 leert ons wel dat zowel het aantal bijslagtrekkende gezinnen doorheen de tijd schommelt evenals het aantal rechtgevende kinderen.

Tabel 18 geeft het aantal rechthebbende kinderen in het tweede semester van 2011 naar geboorterang weer. Opvallend is het verschil qua verdeling naar geboorterang tussen de

werknemersregeling en de bijstandsregeling. In de regeling van de GGB is het aandeel kinderen met geboorterang 1 kleiner dan bij het werknemersstelsel; 48,17% tegenover 56,98%. Vanaf rang 3 zijn de kinderen in verhouding talrijker in de GGB; 13,87% ten opzichte van 9,14%. Ook in rang 4 en 5+ zitten er in verhouding meer kinderen in de GGB dan in het werknemersstelsel. Deze cijfers geven aan dat de gezinnen die de GGB ontvangen over het algemeen groter zijn.

**Figuur 15 – Evolutie aantal bijslagtrekkende gezinnen en aantal rechtgevende kinderen, 1990, 2000-2011<sup>a</sup>, België.**



a: Voor 2011 wordt er gebruik gemaakt van de cijfers van het laatste halfjaar.

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2012c; 2012b.

**Tabel 18 – Verdeling rechtgevende kinderen volgens geboorterang en stelsel, 2de semester 2011, België.**

Geboorterang	Gewaarborgde gezinsbijslag		Werknemersstelsel	
	aantal	%	aantal	%
1	8636	48,17	1138577	57,00
2	4986	27,81	609067	30,49
3	2487	13,87	182483	9,14
4	1084	6,05	48517	2,43
5 en +	736	4,10	18860	0,94
<b>Totaal</b>	<b>17929</b>		<b>1997504</b>	

Bron: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, 2012b.

## 6. Als werken niet lukt

Het Internationaal Arbeidsbureau (IAB) definieert werklozen als personen die werkloos zijn, actief naar werk zoeken en binnen de twee weken beschikbaar zijn voor een werkgever. Het betreft dus ‘niet-werkende werkzoekenden’ (NWWZ). De bevolking op actieve leeftijd<sup>4</sup> in België beslaat drie categorieën: werkenden, werklozen en andere niet-actieven (zijnde studenten, personen die zich uitsluitend met het huishouden bezig houden, vrijwilligers en gepensioneerden). Na de afschaffing van de stempelcontrole in december 2005 en met de invoering van elektronische gegevens, focussen de statistieken sinds 2006 op het aantal niet-werkende werkzoekende werklozen en niet meer op het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW) (Van Haarlem, 2010: 419).

Eerst worden de absolute en relatieve werkloosheidscijfers gerapporteerd, zowel voor België en zijn gewesten als voor de Europese Unie. Hierbij werden hoofdzakelijk twee databanken gebruikt, namelijk de Eurostat-statistieken en de gegevens van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Vervolgens bekijken we de werkloosheidscijfers naar geslacht, naar leeftijdscategorieën, naar opleidingsniveau en ten slotte de langdurige werkloosheidsratio’s. Waar mogelijk wordt de evolutie over de laatste vijf à tien jaar weergegeven, wat met de recente economische recessies in het achterhoofd een bijkomend voordeel biedt om de huidige cijfers te analyseren en te interpreteren.

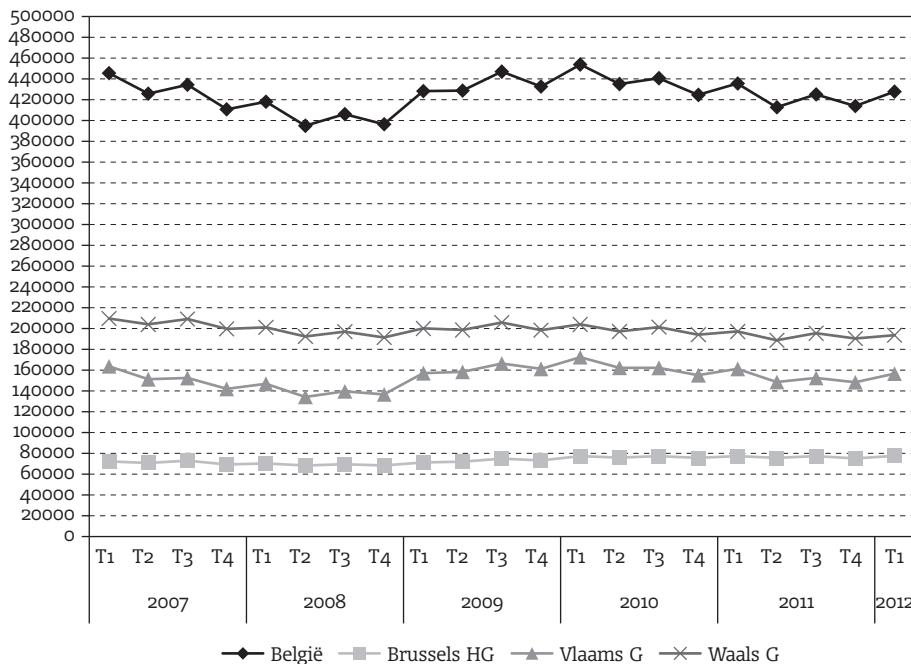
### 6.1 Evolutie van de werkloosheid in het algemeen, België en gewesten

Volgens de berekeningen van de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2012a) bedroeg in 2011 de werkloosheidsgraad in België 10,5%.<sup>5</sup> In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse en het Waalse Gewest waren die respectievelijk 20,5%, 6,3% en 16,1%. In het jaarverslag 2011 rapporteerde de RVA (2011) dat de volledige werkloosheid in 2011 was teruggelopen met 4% in vergelijking met 2010 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2011). Ook de statistieken van Eurostat (2012a) geven een gelijkaardige bevinding (zie tabel 6.1.2): de werkloosheidsgraad in België (ten opzichte van de totale actieve populatie) bedroeg in 2010 en 2011 respectievelijk 8,3% en 7,1%.

Figuur 16 toont de evolutie van het aantal werkzoekende UVW over de voorbije vijf jaar in België en zijn gewesten. De conjuncturele werkloosheidsschommelingen, volgend op de economische crisis eind 2008, waren het sterkst in het Vlaamse Gewest. In absolute cijfers situeerde de hoogste piek zich in het eerste trimester van 2010, met 453.640 volledig werklozen in België. De recentste cijfers geven terug een lichte stijging van het aantal werkzoekende UVW in het voorjaar van 2012. Merk op dat dit enkel de cijfers zijn voor volledig werklozen en dat hun evolutie altijd wat achter loopt op andere indicatoren.

## Armoede in België

**Figuur 16 – Evolutie van het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde voltijds werklozen (UVW-WZ) in België en gewesten (2007 – 31.03.2012).**



T1: 1e kwartaal, T2: 2e kwartaal, T3: 3e kwartaal, T4: 4e kwartaal

Bron: RVA, 2012.

**Tabel 19 – Evolutie van de werkloosheid in absolute cijfers (x 1000) en percent van de actieve bevolking in de EU, België en gewesten (2002-2011).**

	EU		België		Brussels HG		Vlaamse Gewest		Waalse Gewest	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
2002	5.046,4	9,0	78,9	7,5	12,8	14,5	32,2	4,9	33,8	10,5
2003	5.005,3	9,1	95,4	8,2	12,5	15,6	42,7	5,7	40,1	10,8
2004	5.034,2	9,2	93,8	8,4	12,2	15,7	36,8	5,4	44,8	12,0
2005	5.051,0	8,9	95,2	8,4	12,9	16,3	37,7	5,4	44,5	11,8
2006	4.691,4	8,2	90,7	8,2	14,1	17,6	32,8	5,0	43,8	11,7
2007	4.171,3	7,2	82,0	7,5	13,0	17,1	30,2	4,3	38,8	10,5
2008	4.187,3	7,0	77,9	7,0	13,4	15,9	27,1	3,9	37,4	10,0
2009	5.190,3	8,9	93,1	7,9	11,7	15,7	39,0	4,9	42,5	11,2
2010	5.300,3	9,6	95,8	8,3	14,6	17,3	39,0	5,1	42,2	11,4
2011	5.312,6	9,6	79,2	7,1	13,2	16,9	34,5	4,3	34,5	9,5

Bron: Eurostat 2012, LFS.

In tien jaar tijd is de werkloosheidsgraad, in verhouding tot de totale actieve bevolking in België, amper afgenomen, terwijl die in de hele EU sinds 2008 weer aan het stijgen

is (zie tabel 19). Verder is het opvallend dat het relatieve aandeel volledig werklozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in tegenstelling tot Vlaanderen en Wallonië, sinds 2002 – met tussentijdse schommelingen – is toegenomen. De kloof tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Vlaanderen en Wallonië op het vlak van werkgelegenheid lijkt steeds groter te worden. De werkloosheidsgraad in het Waalse Gewest blijft in de tijd ook beduidend hoger dan in het Vlaamse Gewest (10,5% – 4,9% in 2002; 9,5% – 4,3% in 2011).

## 6.2 Werkloosheid naar leeftijd en geslacht

De statistieken op Europees niveau van de LFS<sup>6</sup> (Eurostat, 2012a) liegen er niet om: de jongste leeftijdscategorieën (15 tot 24 jaar) worden het sterkst getroffen door de economische crisis. In 2011 bedroeg hun werkloosheidsgraad in de Europese Unie 21,4%, wat bijna dubbel zo hoog is als die voor de 25- tot 49-jarigen. Er is echter wel sterke variatie tussen de lidstaten; België, met een ratio van 18,7%, neemt in vergelijking met andere landen een middenpositie in. Onder andere Spanje (46,4%), Griekenland (44,4%) en Slovakije (33,2%) hebben de hoogste jeugdwerkloosheid, terwijl Nederland (7,6%), Oostenrijk (8,3%) en Duitsland (8,6%) de enige lidstaten zijn met een ratio onder de 10% (LFS 2011, Eurostat).

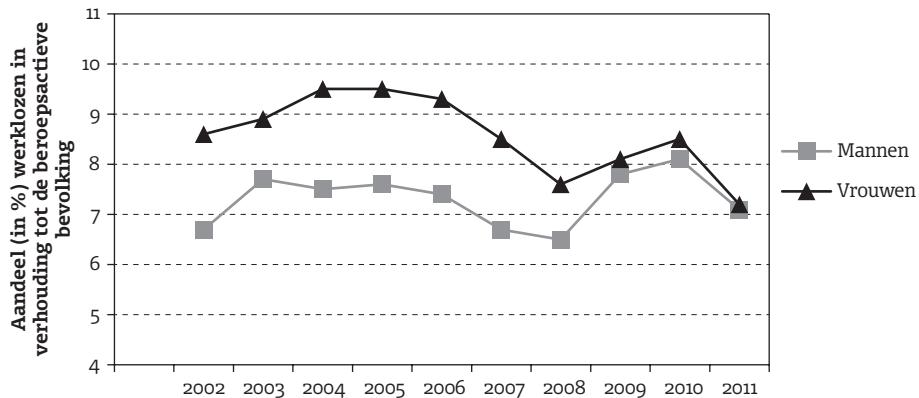
In tabel 20 zien we dat ook bij ons de werkloosheidsgraad van jongeren in 2011 over heel het land veruit hoger lag dan bij de oudere leeftijdsgroepen: namelijk 18,7% bij de jongste categorie, in vergelijking met 6,6% en 4,5% bij respectievelijk de 25- tot 49-jarigen en de 50-plussers. De verschillen op het regionaal niveau zijn kenmerkend: de jeugdwerkloosheid in 2011 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedroeg 35,3%, in vergelijking met 12,7% in het Vlaamse en 25,2% in het Waalse Gewest. Ook wat de totale werkloosheidsgraad betreft, scoorde Brussel met 17,1% veel slechter dan de andere regio's. Volgens de OESO is de jeugdwerkloosheidsratio in België in 2011 licht gedaald in vergelijking met het jaar ervoor, namelijk van 22,4 naar 18,7%.

**Tabel 20 – Werkloosheidsgraad (in%) volgens het geslacht, leeftijd en woonplaats in België in 2011.**

	België			Brussels HG			Vlaams Gewest			Waals Gewest		
	Total	M	V	Total	M	V	Total	M	V	Total	M	V
<b>Totaal</b>	7,2	7,1	7,2	17,1	18,4	15,5	4,3	4,2	4,4	9,5	9,0	10,1
<b>15 tot 24 j</b>	18,7	18,7	18,7	35,3	37,6	32,5	12,7	12,5	12,9	25,2	24,0	26,6
<b>25 tot 49 j</b>	6,6	6,7	6,5	17,3	18,2	16,0	3,5	3,5	3,6	8,9	8,6	9,2
<b>50 tot 64 j</b>	4,5	4,4	4,7	9,8	11,5	7,8	3,4	3,4	3,4	5,3	4,6	6,4

Bron: ADSEI, 2011.

Figuur 17 – Evolutie van werkloosheidsratio's naar geslacht in België, 2002-2011.



Bron: Eurostat, LFS 2012.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lopen mannen in alle leeftijdscategorieën een beduidend hoger werkloosheidsrisico. In het Waalse Gewest vertoonde de werkloosheidsgraad in 2011 een omgekeerd patroon (zie tabel 20).

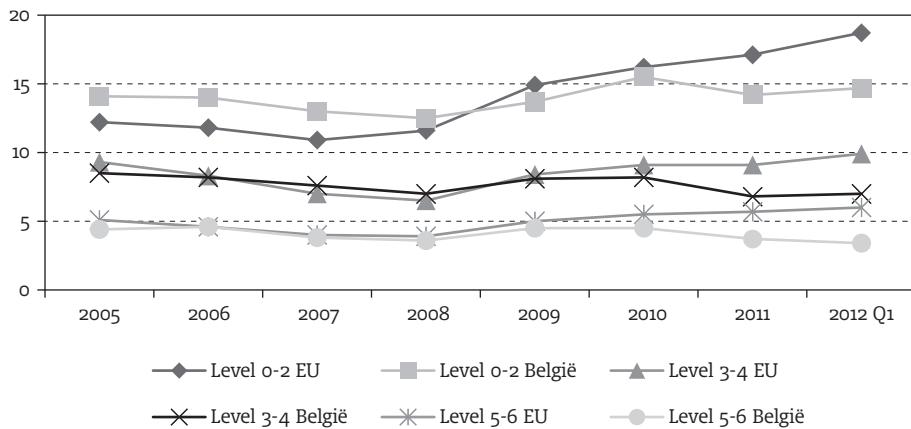
Figuur 17 geeft duidelijk aan dat er in verhouding met de beroepsactieve bevolking meer vrouwelijke dan mannelijke werklozen zijn. Sinds 2010 echter, is het verschil in werkloosheidsratio tussen mannen en vrouwen veel kleiner. Dit kan deels worden toegeschreven aan het feit dat de werkloosheidsgraad van mannen sterker lijkt te hebben geleden onder de gevolgen van de economische crisis vanaf 2008.

### 6.3 Werkloosheidsratio's naar opleiding

Figuur 18 toont de evolutie van de werkloosheidsratio's naar opleidingsniveau in België en in de Europese Unie, opgedeeld in niveau 0-2 (kleuter- en lager onderwijs, lagere graad secundair onderwijs), niveau 3-4 (secundair onderwijs hogere graad en hoger beroepsonderwijs), niveau 5-6 (hoger onderwijs, bachelor en master).<sup>7</sup>

In de Europese Unie vertonen alle opleidingsniveaus een stijgende werkloosheidsgraad sinds 2008, met de sterkste stijging bij de laagstopgeleiden. Deze trend lijkt zich voort te zetten tot tenminste het eerste kwartaal van 2012. In België hebben ook alle opleidingsniveaus hinder ondervonden om werk te vinden in de nasleep van de eerste economische crisis in 2008 (Van Haarlem, 2010). Vanaf 2010 lijkt de werkloosheidsgraad bij de hoogstopgeleiden in België blijvend te dalen onder de 5% (zie figuur 18), in tegenstelling tot lagere opleidingsniveaus die langer onderhevig lijken te zijn aan de gevolgen van de economische recessie in 2011.

**Figuur 18 – Evolutie van werkloosheidsratio's (in %) in de EU en België naar opleidingsniveau (2005- 31.03.2012).**



Bron: Eurostat, LFS 2012 en eigen berekeningen.

#### 6.4 Langdurige werkloosheid

**Tabel 21 – Evolutie van langdurige werkloosheidsratio's ( $\geq 12$  maanden) in percentages van de totale werkloosheidscijfers in de bevolking op actieve leeftijd, in de EU, België en gewesten (2002-2011).**

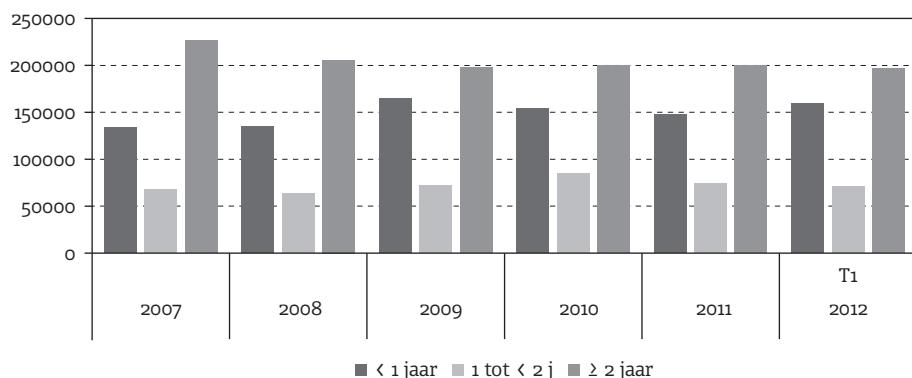
	EU	België	Brussels HG	Vlaams Gewest	Waals Gewest
2002	45,28	48,78	55,03	35,18	58,61
2003	46,01	45,35	51,03	34,88	53,55
2004	45,31	49,03	53,01	40,71	54,77
2005	46,20	51,71	56,38	41,64	58,64
2006	45,71	51,22	56,12	42,24	56,25
2007	43,05	50,37	57,57	37,53	56,97
2008	37,36	47,56	55,62	36,66	51,72
2009	33,47	44,19	52,62	30,42	52,17
2010	40,10	48,77	56,15	36,97	55,41
2011	43,12	48,31	58,14	36,54	52,74

Bron: Eurostat, 2012.

De langdurige werkloosheidsratio's in de voorbije vijf jaar in de Europese Unie vertonen kleine schommelingen (zie tabel 21), maar de stijging ten gevolge van de eerste economische crisis in het najaar van 2008 is wel opmerkelijk: van 33,47% in 2009 naar 40,10% in 2010. Ook in België is dit het geval, hoewel minder uitgesproken. Daar staat dan tegenover dat de gemiddelde langdurige werkloosheidsratio's bij ons wel aanzienlijk hoger zijn dan het gemiddelde in de Europese Unie (zie tabel 21). Enkel het Vlaamse Gewest doet het beter. Met het oog op de recente hervormingen van de werkloosheids-

uitkeringen (zoals een hogere degressiviteit) is het zeker interessant om in de toekomst extra aandacht te besteden aan de langdurige werkloosheidsratio's.

**Figuur 19 – Evolutie van de werkzoekende UVW volgens werkloosheidsduur in België (2007 – 31.03 2012).**



Bron: RVA, 2012.

Figuur 19 geeft de evolutie van het aantal werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen in België naar de werkloosheidsduur sinds 2007 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2012b). Er is een opvallend verschil tussen de kortdurende en de langdurige (meer dan twee jaar) volledig werklozen en dit lijkt een tendens te zijn doorheen de tijd. Het verschil tussen de uiterste categorieën krimpt echter. De werkloosheid van twee jaar en langer neemt opmerkelijk genoeg af, terwijl de kortdurende werkloosheid is gestegen sinds de economische recessie.

## 7. Als werken niet loont...

Het belang van werk in de strijd tegen armoede staat buiten kijf. Wel wordt het stilaan duidelijk dat een louter arbeidsmarktgericht activeringsbeleid niet altijd tot meer sociale inclusie leidt (De Boyser, 2008; Van Haarlem, 2010). Een job is geen absolute garantie meer voor een voldoende inkomen. Een studie naar de werkende armen in België (Marx e.a., 2011) gaf aan dat in 2006 12,5% van de actieve bevolking zich onder de armoedegrens bevond, met het grootste risico in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Ten opzichte van de totale populatie actieven, vormen mensen met een erg laagbetaalde baan een minderheid: het zijn voornamelijk jongvolwassenen en vrouwen die doorgaans niet de enige kostwinnaars zijn. De laagverdiener die echter ook enige kostwinner zijn, zitten doorgaans wél diep onder de armoededrempel (Marx e.a., 2011): dit zijn meestal alleenstaande ouders.

**Tabel 22 – De evolutie van armoederisico's bij personen die werken, in België en de EU, 2005-2011.**

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU	BE	EU <sup>a</sup>	BE
<b>Leeftijd</b>														
18-24 jaar	11,3	4,9	11,0	3,6	10,1	5,4	10,6	6,0	10,8	4,6	10,7	4,5	10,9	6,6
25-64 jaar	8,6	4,0	8,4	3,9	8,3	4,3	8,3	4,5	8,2	4,5	8,3	4,5	8,5	3,9
18-64 jaar	8,8	3,9	8,6	4,0	8,4	4,3	8,4	4,7	8,3	4,5	8,4	4,4	8,7	4,1
<b>Geslacht</b>														
man	9,4	4,6	9,1	4,3	9,1	4,3	8,9	4,4	8,9	4,5	8,9	4,8	9,2	4,3
vrouw	8,2	3,1	7,9	3,6	7,6	4,3	7,8	5,1	7,6	4,5	7,7	4,1	8,2	4,0
<b>Huishoudtype</b>														
alleenstaande volwassene	12,2	5,2	11,0	5,1	10,3	5,2	11,1	5,8	10,5	6,4	10,5	4,1	11,8	6,4
2 of meerder volwassenen	6,2	1,3	5,8	3,3	5,7	2,0	5,1	2,4	5,2	3,1	5,0	3,2	5,7	2,9
alleenstaande met afhankelijke kind(eren)	17,0	12,5	18,7	9,8	17,9	14,3	20,7	18,3	18,6	14,4	20,8	12,4	19,3	12,1
2 of meer volwas- senen met afhan- kelijke kind(eren)	10,7	4,8	10,5	4,1	9,8	5,1	10,1	5,4	10,0	4,5	10,0	4,9	9,9	3,7
<b>Opleidingsniveau</b>														
≤ lagere graad secundair onderwijs	17,4	7,2	16,9	7,4	15,8	7,3	16,5	8,4	16,3	8,0	16,3	8,5	18,1	8,6
≤ hogere graad secundair onderwijs of hoger beroeps-onderwijs	7,9	3,8	7,8	4,3	7,9	4,7	7,8	5,4	7,7	4,9	7,9	5,0	8,6	4,8
≤ universiteit	3,4	2,1	3,0	2,4	3,4	2,1	3,4	2,6	3,5	2,6	3,6	2,4	4,0	2,1
<b>Totaal</b>	9,3	3,9	9,0	4,2	8,5	4,4	8,5	4,8	8,4	4,6	8,4	4,5	8,7	4,2

a) Cijfers voor de EU in 2011 zijn gebaseerd op schattingen van Eurostat.

Bron: Eurostat, 2012.

In deze paragraaf geven we een overzicht van de armoederisico's van personen die werken; in België en gemiddeld in de Europese Unie. Het gaat daarbij om hun relatieve inkomensarmoede, waarbij de armoededrempel van 60% van het mediane beschikbare inkomen van individuen wordt gehanteerd. Onder werkenden verstaan we zowel werknemers – met een inkomen uit loonarbeid – als zelfstandigen – met een inkomen uit zelfstandige arbeid. We hanteren vier parameters: leeftijd, geslacht, huishoudtype en opleidingsniveau. Op basis van de Eurostat-data kunnen we de evolutie van de werkende armen over de tijd heen bekijken (2005 tot 2010). Globaal genomen liggen de armoederisico's bij de werkende populatie in België heel wat lager dan in de Europese Unie, ongeacht de vergelijkingscategorieën.

### 7.1 Armoederisico bij werkenden afhankelijk van leeftijd en geslacht

De verschillen tussen de armoederisico's bij werkenden naar leeftijd in de Europese Unie en in België zijn beduidend groot (zie tabel 22). Het armoederisico van jonge werkenden (18-24 jaar) in België bedroeg in 2010 4,5%, in de EU liep dat op tot 10,7%.

Net zoals bij leeftijd, zijn de armoederisico's bij de werkende populatie in de Europese Unie hoger dan in België, zowel voor vrouwen als voor mannen; in 2010 was dat voor mannen 8,9% in de EU en 4,8% in België. Deze laatsten vertonen wel een ietwat hoger armoederisico doorheen de tijd dan vrouwen. De Belgische welvaartsstaat is oorspronkelijk gebaseerd op een traditioneel mannelijk kostwinnersmodel en hoewel we stilaan evolueren naar een tweeverdiencersmodel, zal het nog steeds vaker voorkomen dat bij koppels met één kostwinner dit vaker een man zal zijn dan een vrouw. Dit zou deels de verschillen in armoederisico tussen werkende mannen en vrouwen kunnen verklaren. Opmerkelijk is wel dat werkende vrouwen in België gevoeliger leken te zijn voor de economische recessie dan mannen: hun respectievelijke armoederisico's bedroegen 4,3% (vrouw) – 4,3% (man) in 2007 en 5,1% (vrouw) – 4,4% (man) in 2008.

### 7.2 Armoederisico bij werkenden naar opleidingsniveau

In België scoren alle opleidingsniveaus<sup>8</sup> beter dan in de Europese Unie (zie tabel 22). Zowel in de Europese Unie als bij ons, zijn het echter – en niet onverwacht – de **laagstopgeleiden** (niveau 0-2) die een tamelijk hoger risico op inkomensarmoede hebben dan mensen met een hoger opleidingsniveau (16,3% bij laagstopgeleiden versus 3,6% bij hoogstopgeleiden, EU, 2010).

De evolutie van de armoederisico's voor werkenden naar opleidingsniveau in de Europese Unie en in België loopt niet volledig gelijk. In de Europese Unie lijkt het risico bij de laagstopgeleiden lichtjes te dalen over de tijd en is dat bij de hogere opleidingsniveaus ongeveer constant. Bij ons lijkt het armoederisico bij alle werkende mensen te stijgen, ongeacht hun opleidingsniveau. Dit lijkt wel sterker te zijn bij de werknemers die zeer laaggeschoold zijn. Ook wat betreft opleiding bemerken we na 2008 een conjuncturele stijging.

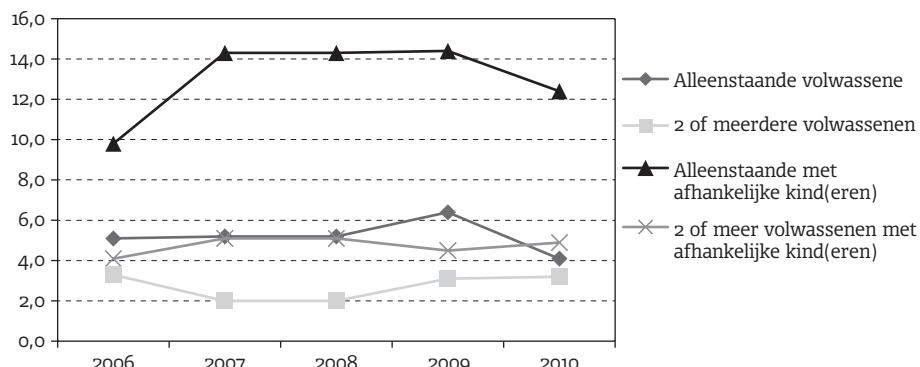
### 7.3 Werkende armen en hun huishoudtype

Cijfers over de evolutie van de armoederisico's van werkende mensen in de Europese Unie en in België naar huishoudtype, zijn uitgezet in tabel 22. Voor een visuele weergave van de cijfers voor België tussen 2006 en 2010 verwijzen we naar figuur 20.

Wat betreft het armoederisico bij de actieve bevolking in huishoudens zonder afhankelijke kinderen (alleenstaanden en twee of meerdere alleenstaande volwassenen), valt

uit de figuur af te leiden dat ze in 2010 een lager armoederisico hadden dan de huishoudens die wel kinderen onder hun hoede hebben (alleenstaande ouder of twee of meerdere volwassenen met kinderen). In de jaren voor 2010 konden alleenstaanden (zonder kinderen) moeilijker de eindjes aan elkaar knopen dan gezinnen met afhankelijke kinderen met minstens twee volwassenen. Waar we vooral niet naast kunnen kijken, is het feit dat werkende, alleenstaande ouders een disproportioneel hoger armoederisico hebben dan de overige huidhoudtypes met een risico dat van 2007 tot en met 2010 schommelde tussen de 12% en 14%. Een tweede opmerkelijke evolutie is de stijging van het armoederisico sinds de crisis in 2008 van werkende individuen in huishoudens van meerdere volwassenen zonder kinderen.

**Figuur 20 – Evolutie van het armoederisico bij de werkende populatie naar huishoudtype, België, 2007-2010.**



Bron: Eurostat, 2012.

## 8. Eigen haard is (niet altijd) goud waard

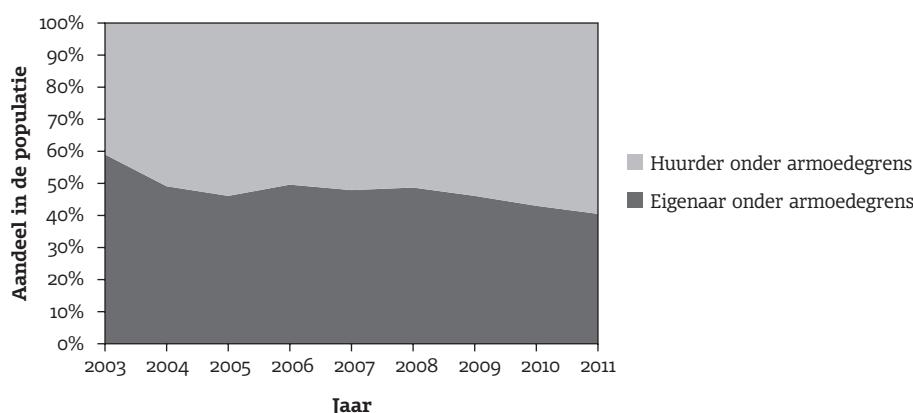
Het Belgische huisvestingsbeleid heeft er altijd al alles aan gedaan om zoveel mogelijk gezinnen een eigen woning te doen bezitten (De Decker e.a., 2005: 477), maar het wordt in vraag gesteld of dit als enige optie ter oplossing van de woonproblemen kan worden aangewend (Pannecoucke, 2003). De particuliere en de sociale huursector is nochtans cruciaal voor bepaalde bevolkings- en leeftijdsgroepen, die zich geen eigen woning kunnen permitteren (Pannecoucke, 2003). Het afbetalen van de hoge leningen voor het kopen of bouwen van een woning en de huurprijzen zijn niet voor iedereen een baksteen die even gemakkelijk te verteren is. In de huursector is er echter ook een structureel tekort aan degelijke en betaalbare woningen (Pannecoucke, 2003); werklozen, bejaarden en bestaanzekere huishoudens dragen relatief gezien de hoogste woonkosten.

In deze paragraaf volgt een korte schets van het aantal huurders en eigenaars in België en hun relatief aandeel dat in armoede leeft. Vervolgens wordt de evolutie van het wooncomfort en de woonkwaliteit van de voorbije vijf à tien jaar weergegeven en een bondige reflectie op de problematiek van dak- en thuisloosheid in België.

### 8.1 Eigendomsstatuten

In figuur 21 staat de evolutie van het eigenaars en huurders die leven onder de armoedegrens (60% van het mediaan beschikbare inkomen) ten opzichte van de totale populatie (respectievelijk totale eigenaars en totale huurders) uitgezet. Het merendeel van de populatie is eigenaar van zijn woonst; hun aandeel lag van 2003 tot 2012 tussen 70 en 75%. Opvallend is dat het relatieve aandeel huurders in België sinds 2008 licht aan het stijgen is, wat dus ook inhoudt dat het aantal eigenaars, relatief genomen, is afgangen.

Figuur 21 – Evolutie van het aandeel huurder en eigenaars naar armoederisico in België, 2003-2011.



Bron: Eurostat, EU-SILC 2011.

Waar tot 2004 het aandeel eigenaars onder de armoedegrens beduidend hoger was dan het aandeel huurders onder die grens, evolueren de respectievelijke aandelen sinds 2008 duidelijk in een andere richting. Het aandeel huurders onder de armoedegrens lijkt steeds toe te nemen, terwijl het aandeel eigenaars onder de armoedegrens afneemt (Eurostat, 2012). Dit kan te maken hebben met de spectaculaire stijging van de vastgoed- en huurprijzen in België tijdens de periode 2003- 2007 (Baugnet e.a., 2011).

## 8.2 Overbevolking en ernstige woonontbering

Een woning wordt als overbevolkt gedefinieerd, indien ze niet over een minimum aan kamers beschikt die voldoen aan onder meer volgende criteria: een kamer per koppel in het huishouden; een kamer per volwassene (18+); een kamer per paar individuen tussen 12 en 17 jaar van hetzelfde geslacht; etc. (Eurostat, 2010b). Ernstige woonontbering wordt in de SILC-enquête gedefinieerd als een woning die beantwoordt aan de overbevolkingscriteria in combinatie met één van de woondeprivatiecriteria, zijnde een woning met een lekkend dak; de afwezigheid van een douche of bad en/of de afwezigheid van een toilet binnenshuis; de afwezigheid van voldoende lichtinval (Eurostat, 2010b).

Het is niet verwonderlijk dat het aandeel mensen in de totale populatie dat in overbevolkte huizen of in ernstige woonontbering moet leven, veel hoger is bij de populatie onder de armoedegrens dan bij wie er boven zit (zie tabel 23).

**Tabel 23** - Evolutie van overbevolking en ernstige woonontbering naar leeftijd en armoederisico, in percent van de populatie, België, 2003-2011.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Overbevolking</b>									
Totale populatie	-18 j	13,0	6,5	6,3	5,8	5,8	6,7	6,8	6,9
	18	8,2	4,6	3,9	3,4	3,8	4,0	3,7	4,1
	<b>tot 64 j</b>								2,0
Populatie onder	-18 j	28,6	20,1	22,4	21,8	15,9	16,8	20,7	20,5
de armoedegrens	<b>18-64 j</b>	18,7	13,3	15,4	12,0	12,4	13,6	14,1	14,8
									9,4
<b>Ernstige woonontbering</b>									
Totale populatie	-6 j	4,7	2,0	4,0	2,5	2,2	2,3	3,7	3,6
	-18 j	4,0	1,7	2,7	1,9	1,9	2,1	2,7	3,5
	<b>18 tot 64 j</b>	2,3	1,3	1,7	1,1	1,2	1,0	1,2	1,7
	<b>+64 j</b>	0,8	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Populatie onder	-6 j	11,5	3,0	13,6	13,4	8,9	10,2	11,4	12,1
de armoedegrens	-18 j	11,1	4,3	11,0	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8
	<b>18 tot 64 j</b>	6,4	3,9	8,3	5,1	6,1	5,3	5,8	6,1
	<b>+64 j</b>	1,7	0,2	0,3	0,6	0,2	0,9	0,7	0,9
									0,0

Bron: Eurostat, EU-SILC 2012.

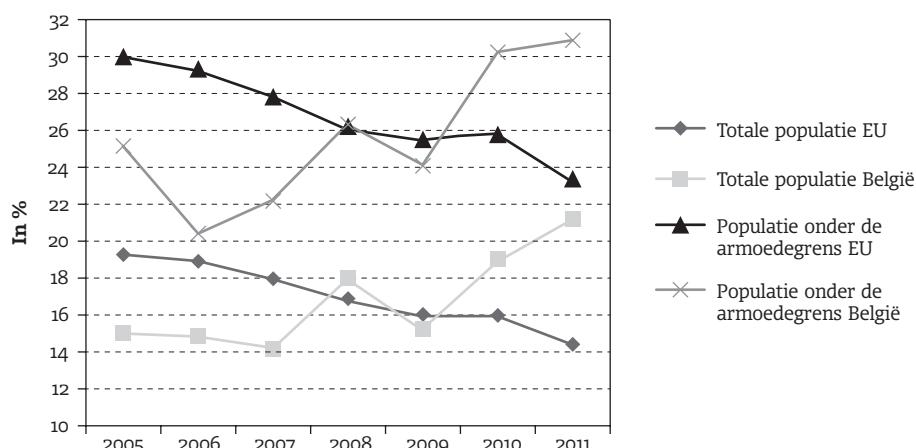
In 2010 leefde 6,9% van de Belgische bevolking onder de 18 jaar in overbevolkte woningen, in vergelijking met 4,1% bij de leeftijdscategorie 18-64 jaar. Focussen we op de populatie onder de armoededrempel, dan is het verschil nog meer uitgesproken: namelijk 20,5% van de jongeren ten opzichte van 14,8% van volwassenen onder de armoedegrens leefden in overbevolkte huizen in 2010. Het aandeel van de populatie dat geconfronteerd wordt met ernstige woonontbering ligt dus veel hoger bij de individuen onder de armoedegrens dan in de totale populatie. Wat de leeftijdscategorieën betreft, lijken vooral de jongste kinderen (jonger dan zes jaar) vaker in depriverende omstandigheden te leven dan iets oudere kinderen of jongeren en volwassenen. Omdat een gezonde

leefomgeving een belangrijk element vormt in de optimale ontwikkeling van kinderen, zowel op korte als lange termijn, dient deze problematiek de nodige aandacht te krijgen in de strijd tegen kinderarmoede.

### 8.3 Algemene vochtproblemen en sanitair comfort

De figuren 22 en 23 beschrijven de trends in woningkwaliteit en het wooncomfort in de EU en in België. De eerste figuur toont het aandeel mensen die leven in een woning met vochtproblemen ten opzichte van de totale populatie en ten opzichte van de populatie onder de armoedegrens. De kwaliteitsnormen hebben betrekking op de aanwezigheid van een lekkend dak of vochtige muren, plafonds en vloeren of een rottend raamwerk. Het valt op dat de cijfers in de Europese Unie tot 2008 slechter waren dan in België en dat het aandeel van mensen in gedepriveerde woningen in België sinds 2008 – 2009 sterk toeneemt. Ongeveer 21% van de totale populatie en een derde van de bevolking onder de armoedegrens in België in 2011 leefden in armoedige woonomstandigheden. Dit zou te verklaren zijn door het feit dat de woningen in België relatief oud zijn en dat sommige eigenaars er niet toe komen om ze te renoveren.

**Figuur 22 – Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning met algemene vochtproblemen, in België en de EU, 2005-2011.**

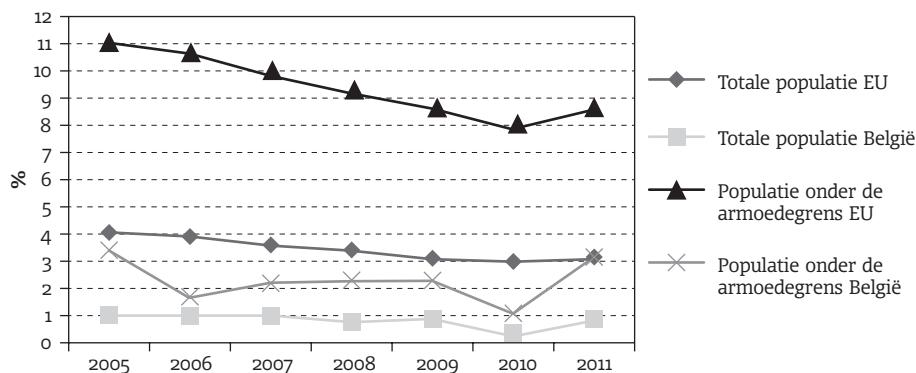


Bron: Eurostat, EU-SILC 2011.

De evolutie van het aandeel uit de populatie in huizen met weinig sanitair comfort is gunstiger dan cijfers over de woningkwaliteit betreffende vochtproblemen (zie figuur 22). De cijfers in België als in de EU tekenden tot 2010 een daling op van het aandeel van de populatie in een woning zonder bad of douche. In de Europese Unie is het aandeel slechte woningen zonder sanitair comfort in de totale populatie **en het aandeel**

binnen de populatie onder de armoedegrens, groter dan deze verhouding in België. De recentste cijfers voor België (zie figuur 23) tonen dat het aandeel mensen in een woning zonder sanitair comfort in stijgende lijn gaat sinds 2010.

**Figuur 23 – Evolutie van het aandeel van de populatie gehuisvest in een woning zonder een bad, noch een douche, in België en de EU (2005-2011).**



Bron: Eurostat, EU-SILC 2011.

#### 8.4 Dak- en thuisloosheid

Het verzamelen van cijfers over daklozen en thuislozen op nationaal en op Europees niveau blijkt niet evident. Officiële tellingen van daklozen op nationaal vlak zijn onbestaande. Cijfers die gerapporteerd worden op regionaal niveau, zijn meestal schattingen vanuit verschillende organisaties (zoals opvangcentra, OCMW's) en afgeleid uit andere cijfers. De oorzaken hiervan zijn veelal methodologisch en praktisch – namelijk de definiëring en categorisering van dakloosheid en de moeilijke bereikbaarheid van de doelgroep (Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2012a). De cijfers over dak- en thuisloosheid in België liggen verspreid over de regionale niveaus en worden verzameld vanuit verschillende instellingen; we hebben geen officiële, coherente tellingen op nationaal niveau (De Boyser e.a., 2010; Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2012a).

Thuisloosheid is een begrip dat in de hulpverlening gebruikt wordt en niet op een wetelijk kader berust. In de hulpverleningscontext staat thuisloosheid voor een gebrek aan een woning, aan werk, aan bestaansmiddelen en aan relationele verbanden, met als gevolg dat een thuisloze niet meer in staat is om zelfstandig te leven in de samenleving. Het Europees observatorium voor thuisloosheid, FEANTSA,<sup>10</sup> ontwikkelde een typologie waar dak- en thuisloosheid op een continuüm worden gezet, aan de hand van drie dimensies van wonen (De Boyser e.a., 2010: 9).

De wettelijke federale definitie van een dakloze is de volgende<sup>11</sup>: "een persoon die niet over een eigen woongelegenheid beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheid ter beschikking wordt gesteld". Daklozen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen onder het Recht op Maatschappelijke Integratie en via een OCMW een beroep doen op een installatiepremie om in een woning te trekken.

De POD Maatschappelijke Integratie bezit echter wel middelen om de situatie van thuislozen te verbeteren en dakloosheid tegen te gaan. Een belangrijk instrument is de installatiepremie. Andere middelen zijn doorgangswoningen, die gehuurd kunnen worden voor maximaal acht maanden, en hulp bij huurwaarborgen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012a).

In de strijd tegen de thuisloosheid kan een dakloze die een woonst vindt, een beroep doen op een installatiepremie (€ 987,09) in het kader van het recht op maatschappelijke integratie (RMI) (POD Maatschappelijke Integratie, 2012b). Deze premie kan aangewend worden om de inrichting van de woning te bekostigen. De voorwaarden zijn wel dat de persoon het (aanvullend) leefloon of een andere vervangingsuitkering ontvangt, zijn hoedanigheid van dakloze verliest door het vinden van die woonst en de installatiepremie nog niet heeft ontvangen. Daarnaast kan men ook op basis van de organieke OCMW-wet van 23 augustus 2004 en het recht op maatschappelijke hulp (RMH) een installatiepremie ontvangen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012a). Deze laatste regeling gaat om een tussenkomst in de installatiekosten voor behoeftige asielzoeker die voor het eerst een beroep doen om het OCMW. De installatiepremies toegekend krachtens de organieke wet zijn bedoeld voor personen die ten laste zijn van de sociale zekerheid of van maatschappelijke dienstverlening, of voor personen van wie het inkomen lager is dan een bepaalde grens, en die daarboven nog geen installatiepremie hebben ontvangen via een andere regeling.

In 2011 waren 9.431 personen die een beroep deden op de installatiepremies. 50,4% van hen vielen onder de organieke OCMW-wet en 18% onder het RMH. 2.983 personen, of dus 32% van het totaal, deden een beroep op de installatiepremie in het kader van het RMI. Sinds 2003 is het jaarlijks aantal personen dat een beroep doet op de installatiepremie in het kader van het RMI erg gestegen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012a), al zien we dat het cijfer gematigder evolueerde vanaf 2006.

Voorts werden de installatiepremies in de periode tussen 2007-2011 voornamelijk uitgegeven in de grotere steden; namelijk Luik, Antwerpen, Charleroi, Gent, Bergen, Brussel, Schaarbeek, Namen en Leuven (POD Maatschappelijke Integratie, 2012a). Ongeacht de reglementering waren het voornamelijk mannen die een beroep deden op de installatiepremies, het aantal vrouwen daalt sinds 2009 (zie tabel 24). Wat leeftijd betreft, vormen personen tussen 25 en 44 jaar de grootste groep; hun aandeel beslaat

56,4% en groeit sinds 2007 ononderbroken. 26,9% van de begunstigden is jonger dan 25 jaar. Opvallend is ook het profiel van de begunstigden indien we focussen op nationaliteit. In 2003 waren 66,9% van de ontvangers Belgen, 4,4% EU-onderdanen en 28,7% mensen van buiten de EU. In 2011 is het aandeel van deze laatsten gestegen tot 62,2%, het aandeel EU-onderdanen gedaald tot 2,9% en het aandeel Belgen gelijk aan 34,9%.

**Tabel 24 – Evolutie profiel begunstigden installatiepremies (in %), 2003-2011, België.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Geslacht (%)</b>									
Man	60,0	59,0	57,4	58,2	56,4	56,4	59,3	61,5	62,8
Vrouw	40,0	41,0	42,6	41,8	43,6	43,6	40,7	38,5	37,2
<b>Leeftijd (%)</b>									
< 25	33,0	37,0	31,0	34,0	29,0	28,0	28,0	27,0	27,0
25-44	52,0	48,0	51,0	49,0	50,0	54,0	55,0	56,0	56,0
45-64	15,0	14,0	17,0	16,0	19,0	18,0	16,0	17,0	16,0
65 en +	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Nationaliteit (%)</b>									
Belg	66,9	67,6	67,6	65,3	65,7	57,2	46,3	41,8	34,9
EU-onderdaan	4,4	4,4	4,3	4,0	4,7	4,8	4,6	4,3	2,9
Buiten EU	28,7	28,0	28,1	30,7	29,6	38,0	49,1	53,9	62,2

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012a.

## 9. Sociale zekerheid: zeker van het vangnet?

De FOD Sociale Zekerheid stelt in het Nationaal Sociaal Rapport (NSR) van 2012 onder meer de volgende beleidsdoelstellingen centraal: het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting tegen 2020 (met bijkomende aandacht voor migranten en etnische minderheden, alleenstaande ouders en werkende armen); de bevordering van het behoud van de sociale zekerheid in het algemeen en in het bijzonder sociaal doelmatige pensioenen; het verzekeren van toegankelijke, houdbare en kwaliteitsvolle gezondheidszorg op lange termijn (FOD Sociale Zekerheid, 2012). Hoe is het echter gesteld met de socialezekerheidsuitkeringen vandaag de dag?

Deze paragraaf bevat enkele tabellen die een overzicht geven van de minimumuitkeringsbedragen in België vanaf 1 februari 2012, de **bruto-werkloosheidsuitkeringen** en de inschakelingsuitkeringen (de vroegere wachttuitkeringen), telkens volgens de recentst beschikbare cijfers. De absolute nettobedragen van de armoederisicodrempel – vastgelegd op 60% van het mediaan beschikbare equivalent inkomen, op basis van de EU-SILC 2011 – bieden hierbij een goed vergelijkingspunt: op 1 januari 2011, € 1.000 per maand

voor een alleenstaande en 2.101 € per maand voor een huishouden met 2 volwassenen en 2 kinderen (Steunpunt ter bestrijding van armoede bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2012c).

## 9.1 Minimumuitkeringsbedragen

**Tabel 25 – Minimumuitkeringsbedragen na indexering, 1 februari 2012, België.**

	maandelijks bedrag in €
<b>Pensioen<sup>1</sup></b>	
Werknemers: alleenstaande/gezinslast	1.087,69/1.359,18
Zelfstandigen: alleenstaande/gezin	1.027,28/1.336,54
<b>Invaliditeit<sup>4</sup></b>	
Werknemers <sup>2</sup> : alleenstaande/gezinslast	1.087,58/1.359,28
Zelfstandigen <sup>3</sup> : alleenstaande/gezin	1.087,58/1.359,28
<b>Primaire arbeidsongeschiktheid<sup>4</sup></b>	
Werknemers <sup>2</sup> : alleenstaande/gezinslast	1.087,58/1.359,28
Zelfstandigen <sup>3</sup> : alleenstaande/gezinslast	1.027,26/1.336,66
<b>Bijstandsminima</b>	
Alleenstaande bejaarde (IGO <sup>5</sup> )	972,39
Bejaard koppel (IGO)	648,26
Alleenstaande actieve (LI <sup>6</sup> )	785,61
Actieve samenwonenden (LL)	523,74
Actieve samenwonenden met gezinslast (LL)	1.047,48

1. Bruto bedragen bij volledige loopbaan als werknemer of zelfstandige (Bronnen: RSVZ en Rijksdienst voor pensioenen)
2. Bedragen voor regelmatige werknemers
3. Bedragen voor zelfstandigen na stopzetting van het bedrijf (bedragen zonder stopzetting liggen lager).
4. Bron: RIZIV
5. Inkomens Garantie Ouderenzorg, bron Rijksdienst voor pensioenen
6. Leefloon in netto bedragen;

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, 2012.

In het kader van de aanpassing van de werkloosheidsuitkeringen aan de welvaartsvastheid zijn in het najaar van 2011 de minimumbedragen van de werkloosheidsuitkeringen, de forfaitaire uitkeringen, de wachtkerings en de opvanguitkeringen met 2% verhoogd (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2011). Ook de minimumpensioenen werden de voorbije jaren opgetrokken, wat geleid heeft tot een relatief sterke daling van het armoederisico voor 65-plussers tussen 2009 en 2010, van 22% naar 19% (FOD Sociale Zekerheid, 2012). Dit percentage ligt evenwel nog steeds hoger dan het gemiddelde armoederisico voor ouderen in de Europese Unie (16% in 2010).

## 9.2 Werkloosheidsuitkeringen na indexatie

**Tabel 26** – Bruto-werkloosheidsuitkeringen<sup>1</sup> per huishoudtype zonder anciënniteits-toeslag in België, maandbedragen in € van 01.02.2012 tot 01.01.2013.

Huishoudtype per categorie	Minimum per maand (€)	Maximum per maand (€)
<b>Alleenstaanden</b>		
1e zes maanden werkloosheid	916,24	1422,46
7e tot 12e maand werkloosheid	916,24	1325,74
meer dan 1 jaar werkloosheid	916,24	1110,98
<b>Samenwonenden</b>		
1e zes maanden werkloosheid	686,92	1422,46
7e tot 12e maand werkloosheid	686,92	1325,74
meer dan 1 jaar werkloosheid	686,92	826,02
gedurende forfaitaire periode, gewoon supplement		483,86
gedurende forfaitaire periode, bevorrechting <sup>2</sup>		635,18
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>		
1e zes maanden werkloosheid	1090,70	1422,46
7e tot 12e maand werkloosheid	1090,70	1325,74
meer dan 1 jaar werkloosheid	1090,70	1238,90

1. Geldig vanaf 01 februari 2012, geldig voor volledige werkloosheid en na indexering

2. Met een werkloze partner van wie de uitkeringen lager zijn dan € 31,77 per dag.

Bron: RVA, 2012.

In november 2012 gingen hervormingen van start op het vlak van de werkloosheidsuitkeringen die sterkere stimulansen zouden moeten geven om opnieuw aan het werk te gaan (Hoge Raad Werkloosheid, 2012)<sup>12</sup>. Het betreft de herziening van de definitie van een passende baan, een verhoogde degressiviteit van de uitkeringen (hoe langer iemand inactief zal zijn, hoe lager de uitkering), activering van de beroepsinschakelingstijd voor jongeren – beperkt tot maximaal 3 jaar) geleidelijke uitbreiding van het activeringsbeleid naar de werkzoekenden door ook 50- tot 58-jarigen op te nemen.

In tabel 26 staan de nieuwe **bruto-werkloosheidsuitkeringen** per huishoudtype **naargelang** de inactiviteitsduur vanaf 1 februari 2012 tot de hervormingen op 1 november 2012. Sindsdien zijn niet enkel samenwonenden, maar ook alleenstaanden en gezinshoofden onderhevig aan een derde periode – de forfaitaire periode, verschillend naargelang van het statuut. Het forfait is een vast bedrag, zonder minima of maxima en onbeperkt in de tijd. De nieuwe regelingen zijn enkel van toepassing op volledig werklozen en gelden niet voor tijdelijke werklozen, schoolverlaters (zie onder) en werklozen met een anciënniteits- of een bedrijfstoeslag.

**Tabel 27 – Bruto-werkloosheidsuitkeringen<sup>1</sup> per huishoudtype zonder anciënniteits-toeslag in België, maandbedragen in € voor aanvragen vanaf 1 januari 2013<sup>13</sup>. België.**

Huishoudtype per categorie	Minimum per maand (€)	Maximum per maand (€)
<b>Alleenstaanden</b>		
1e t.e.m. 3e maand werkloosheid	916,24	1541,02
4e t.e.m. 6e maand werkloosheid	916,24	1422,46
7e t.e.m. 12e maand werkloosheid	916,24	1325,74
Vanaf 1e jaar werkloosheid	variabel per categorie <sup>2</sup>	
Gedurende forfataire periode	916,24	
<b>Samenwonenden</b>		
1e t.e.m. 3e maand werkloosheid	686,92	1541,02
4e t.e.m. 6e maand werkloosheid	686,92	1422,46
7e t.e.m. 12e maand werkloosheid	686,92	1325,74
Vanaf 1e jaar werkloosheid	variabel per categorie <sup>2</sup>	
gedurende forfataire periode	483,86	
<b>Gezinshoofden</b>		
1e t.e.m. 3e maand werkloosheid	1090,70	1541,02
4e t.e.m. 6e maand werkloosheid	1090,70	1422,46
7e t.e.m. 12e maand werkloosheid	1090,70	1325,74
Vanaf 1e jaar werkloosheid	variabel per categorie <sup>2</sup>	
Gedurende forfataire periode	1090,70	

1. Voor de aanvragen tussen 1 november en 31 december 2012 gelden overgangsregelingen.

2. Cat. A (samenwonenden, slechts 1 uitkering), Cat. N (alleenstaanden), Cat. B (samenwonenden, andere inkomsten), Cat. B bevorrecht (samenwonenden, werkloze partner van wie de uitkeringen lager zijn dan € 31,77 per dag).

Bron: RVA, 2012 en ACLVB, 2012.

De **bruto-werkloosheidsuitkeringen** voor nieuwe aanvragen vanaf 1 januari 2013 staan in tabel 27. Wanneer men vanaf dan werkloos wordt, is de uitkering gedurende de eerste drie maanden iets hoger dan voorheen, namelijk 65% van het begrensde brutoloon. De volgende drie maanden wordt dat 60% en dan nog eens zes maanden aan 60%, maar dan met een lagere grens. De degressiviteit vanaf de tweede periode werkloosheid ( $> 1$  jaar) is niet enkel afhankelijk van het huishoudtype, maar ook van het aantal jaren dat men vast of tijdelijk gewerkt heeft.

Na maximaal vier jaar werkloosheid krijgt een werkloze nog slechts een minimale forfataire uitkering waarvan het bedrag niet veel hoger ligt dan het leefloon. Er bestaan wel een aantal uitzonderingen: voor werklozen die meer dan 20 jaar gewerkt hebben of ouder zijn dan 55 jaar of blijvend arbeidsongeschikt voor 33%, zal die forfataire periode niet worden ingevoerd (ACLVB, 2012).

### 9.3 Inschakelingsuitkeringen

Vanaf 1 januari 2013 worden de vroegere wachttuitkering voor jongeren verstrengd en vervangen door de ‘inschakelingsuitkering’, die men slechts kan behouden bij een ac-

tieve zoektocht naar werk, wat viermaandelijks geëvalueerd wordt. Deze forfaitaire uitkeringen kunnen pas verkregen worden na een bepaalde beroepsinschakelingstijd en variëren naargelang van het huishoudtype en de leeftijd (Steunpunt ter bestrijding van armoede bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2012). In tabel 28 staan de bruto-inschakelingsuitkeringen naar huishoudtype, geldig vanaf 1 februari 2012, opgesomd.

**Tabel 28 – Bruto-inschakelingsuitkeringen<sup>1</sup> per huishoudtype in België, maandbedragen in €.**

Huishoudtype naar leeftijd	Maximum per maand (€)
<b>Alleenstaanden</b>	
< 18 jaar	302,12
18 t.e.m. 21 jaar	474,5
> 21 jaar	785,98
<b>Samenwonenden</b>	
Gewoon bedrag	
< 18 jaar	256,36
> 18 jaar	408,98
Bevoorrecht bedrag <sup>2</sup>	
< 18 jaar	271,44
> 18 jaar	436,02
<b>Samenwonenden met gezinslast</b>	<b>1062,88</b>

1. geldig vanaf 01 februari 2012

2. bevorrecht: als de werkloze en de partner **beide** enkel leven **op** uitkeringen

Bron: RVA, 2012.

## 10. Brood en spelen voor iedereen? Enkele statistieken over socioculturele participatie

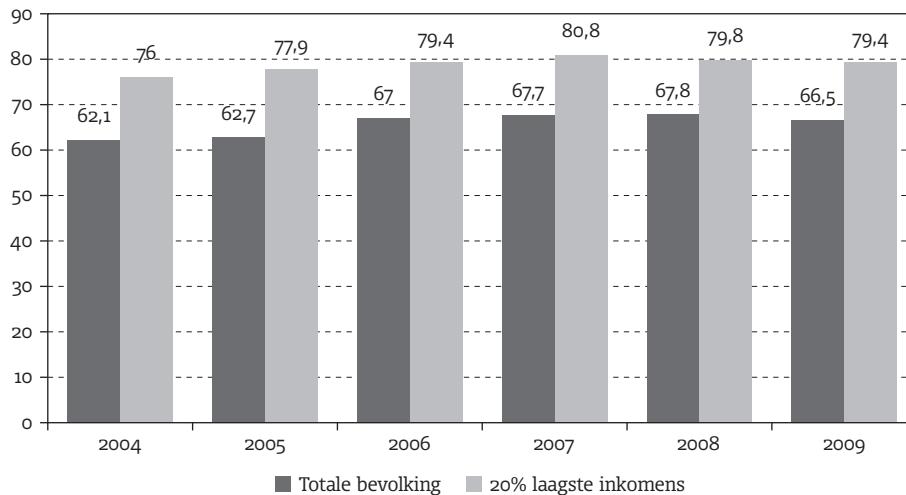
Zoals reeds gesteld, wordt armoede gezien als een netwerk van sociale uitsluitingen op verschillende domeinen. Ook socioculturele uitsluiting wordt vaak ervaren, maar kreeg lange tijd geen aandacht. Ten onrechte, want sport, culturele en sociale activiteiten bepalen, net zoals het inkomen en de gezinssituatie, de levenskwaliteit van een persoon. Sinds de invoering van de wet betreffende het **recht op maatschappelijke integratie** in 2002 evolueren de OCMW's in België naar een ruimere dienstverlening (Clé, 2005). Hierbij vertrekt men van een inclusief maatschappijbeeld.

Ter bevordering van de maatschappelijke integratie en participatie krijgen de OCMW's ook middelen ter beschikking waarmee ze de actieve of passieve deelname aan activiteiten of manifestaties kunnen aanmoedigen (POD Maatschappelijke Integratie, 2012e en zie ook hoofdstuk 5, deel III). Meer specifiek kunnen ze de participatie stimuleren via verschillende wegen: de volledige of gedeeltelijke financiering van de deelname aan

sociale, culturele of sportieve manifestaties, de volledige of gedeeltelijke financiering van de deelname aan sociale, culturele of sportieve verenigingen met inbegrip van het lidgeld en de voor de deelname noodzakelijke benodigheden en uitrusting, de ondersteuning en financiering van initiatieven van of voor de doelgroep op sociaal, cultureel of sportief vlak en de ondersteuning en financiering van initiatieven die de toegang van de doelgroep tot de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bevorderen (Vonk & Résimont, 2008). In 2006 werd daar een vijfde categorie aan toegevoegd: het dichten van de digitale kloof. De gesteunde projecten kunnen een eerste stap vormen naar de sociale insluiting van armen in het sociale leven (Clé, 2005). Sinds 2003 beschikken de OCMW's jaarlijks over 6,2 miljoen euro -geïndexeerd- voor initiatieven die de culturele, sociale en sportieve participatie en ontwikkeling van hun cliënten bevorderen (Vonk & Résimont, 2008).

Figuur 24 toont het percentage van de bevolking dat 16 jaar is of ouder en niet deelt aan sportieve, recreatieve (zoals een jeugdbeweging) of artistieke (onder andere muziek, theater, fotografie) activiteiten. Hierbij wordt de bevolkingsgroep met de 20% laagste inkomen vergeleken met de totale bevolking.

**Figuur 24 – Percentage van de bevolking dat 16 jaar is of ouder en niet deelt aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten, 2004-2009, België.**



Bron: Interfederale armoedebarometer, 2011.

In 2009 blijkt ongeveer 80% van de 20% laagste inkomen in België niet deel te nemen aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten. In de totale bevolking ligt dit cijfer behoorlijk lager. 66,5% van alle Belgen zou in 2009 niet participeren aan bovengenoemde activiteiten. Het lijkt er wel op dat het aantal niet-participanten aan het dalen is: in 2004 was dit cijfer nog 62,1%.

## NOTEN

1. Alleenstaande personen met recht op een verhoogd bedrag zijn alleenstaanden die onderhoudsuitkeringen verschuldigd zijn aan hun kinderen, of alleenstaanden die voor de helft van de tijd uitsluitend, hetzij een minderjarig ongehuwd kind dat hij ten zinnen laste heeft gedurende deze periode huisvest, hetzij meerdere kinderen huisvest, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige die hij ten zinnen laste heeft gedurende deze periode, in het kader van een afwisselend verblijf (D'Olieslager & De Boyser, 2004).
2. De uitkeringen van de sociale zekerheid worden met 2% verhoogd wanneer de spilindex wordt overgeschreden (Dienst betalingen wedden overheidspersoneel, 2012). Daarnaast worden alle uitkeringen van de sociale zekerheid sinds 23 december 2005 (wet betreffende het generatiepact) gekoppeld aan de welvaartsevolutie (Federaal Planbureau, 2012).
3. Voor het GIB werden er geen uitgebreide cijfers gevonden.
4. De ADSEI gebruikt 15-64 jaar als leeftijdsgrenzen voor de actieve bevolking, deze zijn dezelfde als internationale statistieken van OECD.
5. De RVA hanteert een andere relatieve maat dan internationale statistieken (Eurostat, OECD). De werkloosheidsgraad is de verhouding van het aantal niet-werkende werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (NWWZ-UVW) en werkzoekende vrijwillig deeltijdse werknemers betaald in juni 2011, ten opzichte van het aantal tegen werkloosheid verzekeren op 30 juni 2010 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen, 2010).
6. LFS: EU Labour Force Survey, een vierjaarlijkse grootschalige survey over werkgelegenheid, werkloosheid en inactiviteit met betrekking tot de bevolking in de Europese Unie vanaf 15 jaar.
7. De classificatie van de hoogstbehaalde opleidingsniveaus in de Labour Force Survey is gebaseerd op de ISCED-1997.
8. De opleidingscategorieën gebruikt door de Eurostat zijn gebaseerd op de al genoemde ISCED-opdeling (International Standard Classification of Education, versie 1997): niveau 0-2 (kleuter- en lager onderwijs, lagere graad secundair onderwijs), niveau 3-4 (secundair onderwijs hogere graad en hoger beroepsonderwijs), niveau 5-6 (hoger onderwijs, bachelor en master). De laatste versie uit 2011 beschikt over meerder niveaus en zal van start gaan in 2014 (UNESCO Institute for Statistics, 2012).
9. EU-SILC: European Union Statistics on Income and Living Conditions.
10. European typology of homelessness and housing exclusion.
11. Bron: Artikel 1 van het KB van 21 september 2004.
12. HRW: Hoge Raad voor Werkgelegenheid, een adviesorgaan van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg met de minister van Werk als voorzitter.
13. Voor een **meer gedetailleerd** overzicht, zie [http://www.rva.be/D\\_new/New/Reforme/InfoNL.pdf](http://www.rva.be/D_new/New/Reforme/InfoNL.pdf)



## Een late nieuwjaarsbrief voor het beleid

*Jan Vranken, Isabelle Pannecoucke en Willy Lahaye*

Armoede blijft een constant gegeven, ook in onze welvarende samenlevingen. De aller-eerste onderbouwde schatting, nu meer dan veertig jaar geleden (Vranken & Werkgroep Alternatieve Economie, 1972; Vranken, 1971, 1971a), vermoedde dat 13,5% van de inwoners van België in armoede leefde en alle latere studies zijn, met veel meer middelen en gesofisticeerdere methodieken, tot een cijfer gekomen dat in die buurt ligt. De redenen daarvoor moeten we zoeken in enkele fundamentele maatschappelijke structuren en processen die slechts in beperkte mate reageren op uiteenlopende – technologische, culturele of beleidsmatige – impulsen. Processen van marginalisering en uitsluiting of van machtsconcentratie verlopen doorheen de geschiedenis op vrij gelijklopende wijzen.

Toch bespeuren we veranderingen. Er zijn verschuivingen in het bestand van mensen in armoede, die ten dele het gevolg zijn van beleidsontwikkelingen (zoals in de sociale zekerheid, de evolutie naar volwaardige pensioenen voor vrouwen), maar die vooral resulteren uit algemener maatschappelijke ontwikkelingen. Er is de verschuiving van eenverdieners naar tweeverdieners als standaardhuishoudens, waardoor eerstgenoemd type wegzakte in de inkomensthiëarchie. Er zijn de andere scholingseisen die worden gesteld aan wie zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, waardoor het bestaansminimum inzake opleiding van lager onderwijs naar hoger middelbaar onderwijs is opgeschoven. Er is de grotere stress die de zogenaamde risicomaatschappij legt op de mensen, nog versterkt door de voortschrijdende individualisering en de harde tegenhanger daarvan, het verdwijnen van directe en structurele solidariteitsverbanden.

En er is de crisis, die zich van een financiële, via een economische, naar een maatschappelijke crisis heeft ontwikkeld. Die crisis heeft verborgen dimensies van armoede, en meer bepaald van het armoedebeleid, voor het voetlicht gebracht. Een eerste is dat de gevolgen van de crisis zich voegen bij al aanwezige langetermijntrends, die zelf een gunstige voedingsbodem vormen voor méér en voor nieuwe vormen van armoede en sociale uitsluiting. Een andere, dat de bestrijding ervan niet zozeer moet gebeuren via direct op armoede en mensen in armoede gerichte initiatieven, maar moet wortelen in de fundamentele instituties en sturende mechanismen van onze samenleving: ar-

beidsmarkt, onderwijs, gezondheid, wonen en cultuur. Dàt is de kern van wat ooit een inclusief armoedebeleid werd genoemd – of, in Eurospeak, het *mainstreamen* van het armoedebeleid.

Vandaag staat daarbij de werkloosheid als productielijn van armoede terug centraal, rechtstreeks en onrechtstreeks. Werkloosheid – uitsluiting van de arbeidsmarkt – heeft niet alleen voor gevolg dat het inkomen sterk daalt en dat zeker bij beperkingen van de werkloosheidsuitkeringen in hoogte en tijd; werkloosheid en zeker wanneer die langdurig wordt, leidt ook tot afbraak van sociale netwerken, tot relatie-ontbinding, tot dalend zelfrespect en sociale status, tot destructurering van de tijd, tot fysische en mentale gezondheidsproblemen. Werkloosheid leidt tot (toenemende) schuldenproblematiek, zelfs wanneer kredieten met enige voorzichtigheid zijn aangegaan. Het wegvalLEN van een inkomen en zeker van twee inkomens uit arbeid, wordt zelfs door genereuze werkloosheidsuitkeringen niet gecompenseerd en kan ertoe leiden dat de afbetalingen de krachten van het huishouden te boven gaan.

Staan we dan machteloos? Nogal, willen we een eerlijk oordeel geven. De krachten die tot de crisis hebben geleid, blijven doorwerken en de machten waarvan we verwachten dat ze de crisis bestrijden, hebben onvoldoende of geen macht en ook onvoldoende aandacht voor ondersteuning van de slachtoffers ervan – en daarmee bedoelen we niet het bankwezen. Het grote probleem is wellicht dat de aandacht vooral uitgaat naar besparingen inzake publieke bestedingen en investeringen en arbeidskostenvermindering en slechts in de marge naar het rechtvaardiger verdelen van de lasten van die crisis en het opnieuw op gang trekken van de economische motor. Deze eenzijdige benadering doet griezelig denken aan de medicijnen die in de jaren dertig aan de patiënt werden voorgeschreven en die er toe leidden dat hij op sterven na dood was, totdat iemand vond dat hem voeden misschien een betere remedie was dan hem uithongeren. Bestedingen stimuleren in de plaats van kosten drukken, op zijn minst tezelfdertijd. Ook al is er wellicht geen oorzakelijk verband tussen economische depressie en politieke verrechtsing bewezen, velen vrezen dat hier en daar regimes zouden kunnen opduiken die sterk aan die van het interbellum doen denken.

Waaraan denken we dan?

- Aan het bestrijden van de groeiende inkomensongelijkheid, een kloof die enkel kan worden gedicht als sterker wordt ingegrepen op de hoogste inkomens en op de vermogens(aanwas);
- Aan de strijd tegen de fraude, die terecht ook de sociale fraude viseert, maar daardoor de strijd tegen de veel grotere fiscale fraude niet uit het oog mag verliezen; en dat sociale fraude niet alleen die van onterechte sociale uitkeringen is, maar ook die van werknemers die van hun sociale en arbeidsrechten worden beroofd en zo in allerlei vormen van sociale uitsluiting (zoals armoede) terechtkomen;
- Dat niet alleen de sociale fraude inzake uitkeringen moet worden bestreden, maar ook de sociale onderbescherming en het niet-opnemen van rechten, bijvoorbeeld via automatische rechtentoekenning;

- Dat we de aandacht niet mogen beperken tot maatregelen die betrekking hebben op inkomens, maar ook tot de bestedingen (zie referentiebudgetten);
- Vooral ook – een altijd weerkerend advies – dat de andere sleuteldomeinen in de armoedebestrijding moeten worden betrokken;
- Dat meer aandacht moet gaan naar de bestrijding van alle vormen van discriminatie – discriminatie die altijd weer andere ‘zwarte schapen’ vindt; het recentst de Roma die met alle zonden beladen de woestijn worden ingestuurd;
- Daarmee verbonden, dat een soort van culturele omwenteling moet gebeuren, die de dolgedraaide zelfzucht (en zijn extreme uitloper, de graaicultuur) aan banden legt en terug solidariteit in het hart van onze socialisatieprocessen (thuis, op school, in de publieke ruimte) plaatst;
- Dat er aandacht wordt besteed aan nieuwe vormen van armoede, zoals die resulteren uit de ‘digitale kloof’, maar dat in die ontwikkelingen ook gespeurd wordt naar kansen, naar innovatieve manieren om armoede te bestrijden;
- Dat we de strijd tegen armoede bij kinderen centraal stellen en opvoeren, niet zozeer omdat het hier om een categorie gaat die moeilijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor haar armoede, of omdat ze zo kwetsbaar is, maar vooral wegens het immens grote verlies aan menselijk kapitaal. Vanuit individueel oogpunt, omdat de eerste drie levensjaren cruciaal zijn voor hun latere levenskansen; maatschappelijk omdat ze dan in plaats van een bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving, een kost voor die samenleving gaan vormen;

Hier komt het belang van het federale niveau naar boven, want bij alle delegatie van bevoegdheden naar de deelstaten liggen de sterkste riemen om tegen de stroom op te roeien nog altijd daar. Niet alleen heeft de federale overheid nog altijd de stuurknuppel in handen op een aantal cruciale domeinen (fiscaliteit, recht en veiligheid, sociale zekerheid). De federale overheid kan en moet optreden als coördinator en bemiddelaar tussen EU en regio’s. Door de complexiteit van de problematiek is er immers nood aan een georganiseerde afstemming tussen actoren, domeinen en beleidsniveaus.

- Een *governancemodel* introduceren is inderdaad geen gemakkelijke taak omdat daarbij niet alleen de bevoegdheden van verschillende ministers moet worden aangesproken (en daardoor gestuurd), maar ook en misschien vooral die van verschillende niveaus van besluitvorming;
- Echte *governance* betekent dat ook de doelgroepen hun zeg hebben, in de vorm van co-constructie, dat is het mee vormgeven en **uitvoeren, van** het beleid. Hun deelname mag dus niet blijft steken op het niveau van geraadpleegd worden. Dit is moeilijk af te dwingen  henzelf, gezien hun structureel vrij machteloze positie;
- Armoede is een sociaal-politiek probleem, eerder dan een vraagstuk van het sociaal beleid dat gericht is op sociale integratie. Armoedebestrijding moet gaan over het realiseren van een rechtvaardigere samenleving, waarin gestreefd wordt naar gelijkere mogelijkheden voor alle burgers om een menswaardig bestaan te leiden.

Daartoe moet armoedebestrijding worden verbonden met de permanente educatie van alle betrokken actoren in de samenleving.

- Ten slotte is er de relatieve onmacht van het nationale niveau tegenover Europese beslissingen, vooral als het om sociale materies gaat – die in de meeste lidstaten van ondergeschikt belang zijn, waardoor ook een sociaal Europa een verre droom blijft;

In zo'n *governancemodel* heeft het OCMW een centrale plaats en rol, omdat het enkel optimaal kan functioneren met onafhankelijke actoren, die elkaar stimuleren en waar en wanneer nodig als tegenmacht kunnen optreden. Dat is meteen het belangrijkste argument om het OCMW als onafhankelijk instituut te behouden en zelfs te versterken. Vandaar onze bezorgdheid dat de OCMW's, net in een periode dat ze meer dan ooit nodig zijn, louter een verlengstuk van het gemeentelijke beleid dreigen te worden. Daardoor kunnen ze de blik niet langer gericht houden op de bestrijding en opvang van toenemende en complexere vormen van sociale uitsluiting en armoede, maar worden ze een lokale instelling zoals vele andere; het minder sterke cliënteel zal worden weggedrumd door de middenklassen.

Daarenboven spelen de OCMW's een belangrijke rol als centrale actor in netwerken van hulpverlening op lokaal vlak, zonder dewelke die netwerken wellicht uit elkaar vallen of minder coherent en doelmatig worden. Ook kunnen zij ervoor zorgen dat de aanwezige instrumenten effectief worden aangewend; zoals de automatische rechtentoekenning, het stimuleren van de socioprofessionele integratiepremie, het toekennen van het RMI (leefloon) aan jongeren die zich via (het hernemen van hun) studie een goede plaats op de arbeidsmarkt willen verwerven en de bevordering van de participatie van mensen in armoede aan cultuur en vrijetijd. Vooral deze laatste bekommernis dreigt door besparingen terug naar af te worden geleid; wat ons verplicht om – nog eens – een parafrase van een beroemde maar apocriefe uitspraak naar boven te halen: "*Si c'était à refaire, je recommencerais avec la culture*".

## Bibliografie

- Accordo, J. (2007), Du bon usage des échelles d'équivalence, *Informations sociales*, 137(1): 36-45.
- ACLVB. (2012), Hervormingen van de werkloosheidssuitkeringen: degressiviteit, <http://www.aclvb.be/werklozen/degressiviteit-uitkeringen/>.
- ACW, VIVAS, VOB, Vlaams Netwerk tegen armoede (2009), Knipperlichtennota over sociale huurprijzen.
- AGF (2009), Child Poverty – A European Challenge!, Berlin: AGF.
- Algemeen Verslag over de Armoede (1994), Rapport in opdracht van de Minister van Sociale Integratie gerealiseerd door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met ATD-Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische steden en gemeenten, afdeling maatschappelijk welzijn, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Algemeen Verslag over de Armoede (2010), Voorwaardelijkheid van recht. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden, Brussel/Charleroi: Promotion communautaire Le Pivot/Solidarités Nouvelles, met logistieke steun van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting.
- Amnesty International (2010), Human rights in the margins: Roma in Europe, London: Amnesty International UK.
- Astier, I. (2007), Les nouvelles règles du social, Paris: PUF.
- Atkinson, A.-B., Marlier, E., Montaigne, F., Reinstadler, A. (2010), Income poverty and income inequality, in: Atkinson, A.-B., Marlier, E. (eds), Income and Living Conditions in Europe, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Bäckmann, O., Nilsson, A. (2010), Pathways to Social Exclusion. A Life-Course Study, *European Sociological Review*, 27: 107-123.
- Baert, H., Vael, L. (ed.) (1995), De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Toekomstoriëntaties, Deurne: Kluwer Editorial.
- Barnes, J. A. (1972), Social Networks, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Baugnet, V., Butzen, P., Cheliot, S., Melyn, W., Wibaut, Q. (2011), Einde van de crisis op de woningmarkten? Een internationaal overzicht, *Economisch Tijdschrift*: 57-76.
- Beauvisage, T. (2007), Mesurer l'activité sur ordinateur. Enjeux et méthodes, *Réseaux*, 25(145-146): 45-80.
- Benson, J. K. (1975), Interorganizational network as a political-economy, *Administrative Science Quarterly*, 20: 229-249.
- Berardo, R. (2009), Processing Complexity in Networks: A Study of Informal Collaboration and its effect on organizational success, *The Policy Studies Journal*, 37(3): 521-539.
- Beresford, P. (2002), Participation and social policy: transformation, liberation or regulation? in: Sykes, R., Bochel, C., Ellison N. (eds), Social Policy Review 14: Developments and Debates 2001-2002, Bristol: The Policy Press: 265-272.
- Beresford, P. (2010), Public partnerships, governance and user involvement: a service user perspective, *International Journal of Consumer Studies*, 34(5): 495-502.

## Bibliografie

- Berger, J.-M., Jusniaux, O. (2011), *Mémento CPAS 2011*, Waterloo: Kluwer.
- Bericht (2002), *Ausgeschlossen?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (DG) Belgiens*.
- Bericht (2010), *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung des Belgischen Roten Kreuzes DG*.
- Beullens, K., Storms, B. (2007), Hoe spenderen lage inkomens hun gezinsbudget? Eerste analyse casestudy (niet gepubliceerde paper), Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.
- Beyns, K., Bruyndonckx, S., Schildermans, E., Van Beurden, V., Van Braeckel, F., Van Deun, E. (2008) *Menswaardig leven. Een onderzoek binnen de Kempense OCMW's*, Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.
- Bihr, A., Pfefferkorn, R. (2007), *Le système des inégalités*, Paris: La Découverte.
- Blanden, J., Hansen, K., Machin, S. (2008), *The GDP costs of the lost earning potential of adults who grew up in poverty*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Blane, D. (1999), *The Life-course, Social Gradient and Health*, in: Marmot, M., Wilkinson R.G. (eds), *Social determinants of Health*. Oxford: Oxford University Press.
- Blomme, M. (ed) (2012), *Onderbescherming en proactief handelen. Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*, Gent: Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.
- Boeren, E., Nicaise, I. (2012), Schitterend gemiddeld. Kwaliteit, kansengelijkheid en rendement van het Vlaamse onderwijs in internationaal perspectief, in: Noppe, J., Vanderleyden, L., Callens, M. (eds), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011*, Brussel: Vlaamse Overheid: 43-79.
- Bogaerts, K., Darquenne, R., De Vil, G., Van Camp, G., Van Mechelen, N. (2012), *Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratieve vrijstelling in de berekening van het inkomen: vervolgproject*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., Van Mechelen, N. (2010), *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie. Onderzoek in opdracht van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Bonfadelli, H. (2002), *The Internet and Knowledge Gaps: a theoretical and empirical investigation*, *European Journal of Communication*, 17 (1): 65-84.
- Bongartz, M., Jolz, G. (2010), *Bericht, Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, DG: Belgischen Roten Kreuze.
- Bosselaar, H., Maurits, E., Molennar-Cox, P., Prins, R. (2010), *Multiproblematiek bij cliënten, verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*, Meccano/Astri.
- Bouckaert, G., Verhoest, K., Legrain, A. (2001), *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*, Gent: Academia Press.
- Bouckaert, N., Schokkaert, E. (2011), *A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon'*, Leuven: KULeuven, Centrum voor Economische Studieën.
- Bourdieu, P. (1972), *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1979), *Les trois états du capital culturel*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30 (30), 3-6.
- Boutet, A., Trémembert, J. (2009), *Mieux comprendre les situations de non-usage des TIC – Le cas de l'informatique et d'internet*, *Les Cahiers du Numérique*, 5(1): 69-100.
- Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (2003), *Armoede en participatie*, Gent: Academia Press.
- Bouverne-De Bie, M., De Visscher, S., Delens-Ravier, I., Impens, J., Rosseel, Y., Willems, S. (2011), *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdzorg?*, Gent: Academia Press.
- Bradbury, B., Janti, M. (1999), *Child Poverty across Industrialized Nations*, Innocent Occasional Paper 71, Florence: UNICEF International Child Development Centre.
- Bradshaw, J., Chzhen, Y., de Neubourg, C., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. (2012), *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, Florence: UNICEF.
- Bronfenbrenner, U. (1979), *The ecology of human development*, Cambridge: Harvard University Press.

- Brooks-Gunn, J., Duncan, G. (1997), The effects of poverty on children, *Children and Poverty*, 7(2): 55-71.
- Brotcorne, P., Damhuis, L., Laurent, V., Valenduc, G., Vendramin, P. (2010), Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC. La fracture numérique au second degré, Gent/Bruxelles: Academia Press/Politique scientifique fédérale.
- Brotcorne, P., Mertens, L., Valenduc, G. (2009b), Les jeunes off-line et la fracture numérique – Les risques d'inégalités dans la génération des "nativs numériques", Bruxelles: MI-IS.
- Brotcorne, P., Valenduc, G. (2009a), Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'internet, *Les Cahiers du Numérique*, 5 (1): 45-68.
- Burnay, N. (2009) Chômage de longue durée, transmissions générationsnelles et modèles normatifs, *Service social*, 55 (1): 47-65.
- Burt, R. S. (1976), Positions in networks, *Social Forces*, 55: 93-112.
- Burt, R. S. (2004), Structural holes and good ideas, *American Journal of Sociology*, 110: 349-399.
- Cantelli, F. (2007), L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida, Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Cantillon, B., Van Aerden, K., Van den Bosch, K. (2010), Kinderarmoede en Kinderbijslag in de Europese Unie, in: RKW (ed.), Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie: Sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag, Brussel: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers: 36-69.
- Carpentier, S., De Vil, G., Van Mechelen, N. (2011), Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratievrijstelling in de berekening van het inkomen, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Casman, M.-T., Vranken, J., Dierckx, D., Deflandre, D., Campaert, G. (2010), Ervaringsdeskundigen in Armoede en Sociale Uitsluiting, Antwerpen: Garant.
- Casman, M-Th., Driessens, K., Vranken, J. (sous la dir.) (2007), Bepalen van normen van kwaliteitsvol maatschappelijk werk in de OCMW's, Universiteit Antwerpen en Université de Liège. Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- Castel, R. (1999), Les métamorphoses de la question sociale, Paris: Gallimard.
- Chauvel, L. (1995), Inégalités singulières et plurielles: les évolutions de la courbe du revenu disponible, *Revue de l'OFCE*, 55 (1): 211-240.
- Cherenti, R. (2008a). Le panier de la ménagère pauvre. Partie 1 – Etude quantitative, UVCW, Fédération des CPAS.
- Cherenti, R. (2008b), Le panier de la ménagère pauvre. Partie 2 – Etude qualitative, UVCW, Fédération des CPAS.
- Clé, A. (2005), Culturele, sportieve en culturele participatie. Het OCMW aan zet! Een praktijkgids, Brussel: Kunst en Democratie/Culture et Démocratie en POD MI.
- Clé, A., Mechbal, L. (2004), Cultuur en sport. Hefbomen voor maatschappelijke participatie. Nieuwe sporen voor OCMW's, Brussel: Kunst en Democratie/Culture et Democratie.
- Cleveland, G., Krashinsky, M. (2003), Financing ECEC Services in OECD Countries, Toronto: University of Toronto.
- Coleman, J.S. (1998), Social capital in the creation of human-capital, *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.
- Cornelis, I., Peeters, N., Reynaert, J.-F., Thijs, P., Casman, M.-T., Nisen, L., Storms, B. (2012), REMI: referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen. Een webapplicatie, Geel/Luik: Cebud/ULG.
- Council of Europe (2012), Human rights of Roma and Travellers in Europe, Strasbourg: Council of Europe publishing.
- Coussé, F., Roets, G. (2011), Vrijjetidsbeleving van kinderen in armoede. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, Gent: UGent.
- Cuin, C.-H. (1993), Les sociologues et la mobilité sociale, Paris: PUF.

## Bibliografie

- Currie, C., Morgan, A., Currie, D., de Looze, M. (2012), Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) Study: international report from the 2009/2010 survey, Copenhagen: WHO.
- Cuypers, D., Buelens, J., Carlens, I., Fierens, J., Bodart, M., Van Ruymbeke, M., Versailles, P., Nayer, A., Bodson, J.-C., Smeesters, B., Moreno, O., Veny, L., Joosten, V. (2004), Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2002: verslag op aanvraag van de Minister van Sociale Integratie.
- Dalbokova, D., Krzyzanowski, M., Lloyd, S. (2007), Children's Health and the Environment in Europe: A Baseline Assessment, Copenhagen: WHO.
- Damon, J. (2008), L'exclusion, Paris: PUF.
- De Block, M. (2012), Federaal Plan Armoedebestrijding, <http://www.deblock.belgium.be/nl/maatschappelijke-integratie-armoedebestrijding>.
- De Boyser, K. (2008), Armoede en depravatie in de rand van de arbeidsmarkt, in: Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2008. Leuven: Acco: 75-88.
- De Boyser, K. (2008a), Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen, Antwerpen: OASeS.
- De Boyser, K., Levecque, K. (2007), Armoede en sociale gezondheid: een verhaal van povere netwerken?, in: Vranken, J. (ed), Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2007, Leuven: Acco.
- De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijck, L. (2010), Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- De Cock, A. (2003a), De methodiek van de dialoog, in: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent: Academia Press: 39-62.
- De Cock, A. (2003b), Werken met ervaringsdeskundigen in de kansarmoede, in: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent: Academia Press: 185-195.
- De Decker, P., Pannecoucke, I., Goossens, L. (2005), Over wortelen, stokken en preken. Naar een woonbeleid voorbij de historische opties, in: De Decker, P., Goossens, L., Pannecoucke, I. (eds), Wonen aan de onderkant, Antwerpen: Garant.
- De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen: CSB: 18-82.
- De Heus, M., Dronkers, J. (2010), De onderwijsprestaties van immigrantenkinderen in 16 OECD-landen. De invloed van onderwijsstelsels en overige samenlevingskenmerken van zowel herkomst als bestemmingsland, *Tijdschrift voor Sociologie*, 31 (3-4): 260-294.
- De Meyer, I., Warlop, N. (2010), PISA. Leesvaardigheid van 15-jarigen in Vlaanderen. De eerste resultaten van 2009, Gent: UGent, Vakgroep Onderwijskunde.
- De Neubourg, C., Main, G., Martorano, B., Menchini, L., Bradshaw, J., Chzhen, Y. (2012), Child deprivation, multidimensional poverty and monetary poverty in Europe, Florence: UNICEF.
- De Potter, V., Vandevoot, L. (2011), Samen tegen Armoede. Ik ook! Brussel: POD Maatschappelijke Integratie, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/126500\\_pod\\_mi\\_bw\\_evaluatieboek\\_nl.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/126500_pod_mi_bw_evaluatieboek_nl.pdf)
- De Vil, G., Fasquelle, N., Festjens, M.-J., Joyeux, C. (2011), Welvaartsbinding van sociale en bijstandsuitkeringen, Working Paper, Brussel: Federaal Planbureau: 4-11.
- De Waal, F. (2009), Een tijd voor empathie. Wat de natuur ons leert over de samenleving, Amsterdam: Contact.
- De Wilde, M. (2011), Deel 4: Kenmerken en begeleiding van studenten met (equivalent) leefloon. Kwantitatief onderzoek op basis van enquêtes, in: De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen: CSB: 91-160.

## Bibliografie

- De Wilde, M., Cuypers, D., Torfs, D., Van Aelst, K., Cools, P. (2011), Deel 2: Beleidsvergelijking België, Nederland en Frankrijk. Vergelijking van de regelgeving inzake studenten en materiële noden in België, Nederland en Frankrijk, in: De Wilde, M., Hermans, K.
- De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds) (2011), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen: CSB.
- Deboosere, P., Gadeyne, S., Van Oyen, H. (2011), De evolutie van sociale ongelijkheid in levensverwachting, in: Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (eds), Sociale ongelijkheden in gezondheid in België. Gent: Academia Press: 15-26.
- Dechamps, I. (1994), Le travail social écartelé, Bruxelles: Vie Ouvrière: 82.
- Deckers, G., Kegels, C. (2003), Les technologies de l'information et de la communication en Belgique, Bruxelles: Bureau fédéral du plan.
- Defeyt, P. (2011), L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers, Ottignies: Institut pour un développement durable.
- Defeyt, P. (2012), A l'orée d'une année difficile..., Ottignies: Institut pour un développement durable.
- Degrande, L. (2003), Participatie van armen op beleidsniveau: het Vlaamse armoedebeleid, in: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent: Academia Press: 63-72.
- Delcourt, J. (2006), État social actif ou travailleurs, chômeurs et citoyens actives, *Recherches socio-logiques et anthropologiques*, 37 (2): 194-201.
- Delphi, C. (1998), L'ennemi principal, vol. 1: Économie politique du patriarcat, Paris: Éditions Syllèphe.
- Demeester, N. (2007), De consumptieprijsindex basis 2004, [http://statbel.fgov.be/nl/binaries/p415b2004\\_nl%5B1%5D\\_tcm325-34199.pdf](http://statbel.fgov.be/nl/binaries/p415b2004_nl%5B1%5D_tcm325-34199.pdf).
- Demeyer, B., Rea, A., Devleeshouwer, P. (2008), Evaluatie ESF-project Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting binnen de federale overheidsdiensten, Leuven: HIVA.
- Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (1998), Cultuurparticipatie: een vergeten recht en bindende kracht in de armoedebestrijding. Een kijk op de ART23\*-projecten. Kunstprojecten als hefboom tegen sociale uitsluiting, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Destremau, B., Salama, P. (2002), Mesures et démesure de la pauvreté, Paris: PUF.
- Di Maggio, P., Hargittai, E., Celeste, C., Shafer, S. (2004), Digital inequality: from unequal access to differentiated use, in: Neckerman, K. (ed), Social inequality, New York: Russel Sage Foundation.
- Dienst betalingen wedden overheidspersoneel (2012), Indexaanpassing?, <http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm>.
- Dierckx, D. (2005), Het OCMW: (hoe) lang zal het (nog) leven?, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven: Acco: 265-276.
- Dierckx, D. (2007), Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk, Leuven: Acco/OASES.
- Directie-generaal Personen met een handicap (2005), Tegemoetkomingen aan personen met een handicap, [http://www.handicap.fgov.be/nl/vos\\_droits/alloc\\_ph/arr.htm](http://www.handicap.fgov.be/nl/vos_droits/alloc_ph/arr.htm).
- Directie-generaal Personen met een handicap (2012), Jaaroverzicht 2011 in cijfers, [http://www.handicap.fgov.be/docs/overzicht\\_cijfers\\_2011\\_nl.pdf](http://www.handicap.fgov.be/docs/overzicht_cijfers_2011_nl.pdf).
- D'Olieslager, T., De Boyser, K. (2004), Armoede en sociale uitsluiting becijferd, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004, Leuven/Voorburg: Acco: 457-507.
- Doom, R. (2001), Armoede. Een essay van een open deur, in: Mazijn, B. (ed.), Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken, Gent: Academia Press.
- Doulkeridis, C. (2011), PERSMEDELING van de Staatssecretaris voor Huisvesting, <http://www.slrbirisnet.be/documentatie/actualiteiten/news/brussels-huurwoningenbestand-de-huurprijzen-stijgen-opnieuw>.

## Bibliografie

- Doyal, L., Gough, I. (1991), *A theory of human need*, Hounds mills: Macmillan Education Ltd.
- Driessens, K., Hubert, H.-O., Franssen, A., Belleflamme, C., Chaidron, A., Depauw, J., Darquenne, R. (2012), *Recherche-action concernant les possibilités intégrantes et activantes de l'aide alimentaire en y associant ses bénéficiaires d'une manière active*, Bruxelles: SPP Intégration sociale.
- Driessens, K., Van Regenmortel, T. (2006), *Force du Lien contre la pauvreté. Sphère de vie et aide social en hulpverlening*, Leuven: Lannoo Campus.
- Dubet, F. (2010a), *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Paris: Éditions du seuil.
- Dubet, F. (2010b), *Inégalités sociales et parcours de vie*, Université de Montréal, [http://www.socio.umontreal.ca/documents/SOL6541\\_A2010.pdf](http://www.socio.umontreal.ca/documents/SOL6541_A2010.pdf).
- Dufresne, A. (2011), *Le salaire, un enjeu pour l'euro-syndicalisme*, Nancy: Presses universitaires de Nancy.
- Dumont, D. (2012), *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles: La Chartre.
- Duncan, G. J., Kalil, A., Ziolkowski, K. (2008), *Economic costs of early childhood poverty: Raising Young Children Out of Poverty Can Substantially Improve Their Odds of Economic and Life Success*, Washington, D.C.: Partnership for America's Economic Success.
- Dupont, C. (2004), Omzendbrief 3 augustus 2004, "Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie – studenten en het recht op een leefloon".
- Dupriez, V., Monseur, C., Van Campenhoudt, M. (2009), *Étudier à l'université: le poids des pairs et du capital face aux aspirations d'étude*, *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 75: 1-31.
- Engelen, J., Dekelver, J., Van den Bosch, W. (2010), *Social Media for Social Inclusion of Youth at Risk*, Paper presented at the INCLUSO 2010 Conference, Leuven.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. H. (1992), *The Constant Flux*, Oxford: Clarendon Press.
- ESF-Conferentie (2010), *The role of the ESF in the fight against poverty and social exclusion. Thema 4: Competentiemanagement*, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Theme\\_4\\_nl.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Theme_4_nl.pdf)
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Europese Commissie (2009), *Joint report on social protection and social inclusion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europese Commissie (2011), *Material Deprivation among Children*, Research Note 7/2011, Brussel: Europese Commissie.
- Eurostat (2012c), *People at risk of poverty or social exclusion*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).
- Eurostat (2012d), *S80/S20 income quintile share ratio by sex and selected age group*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en).
- Eurostat (2012e), *Severe material deprivation rate by age & sex*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_md11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_md11&lang=en).
- Eurostat (2010a), *Glossary: overcrowding rate*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Overcrowding\\_rate](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate).
- Eurostat (2010b), *Glossary: Severe housing deprivation rate*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Severe\\_housing\\_deprivation\\_rate](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate).
- Eurostat (2012a), *Employment and unemployment rates (Labour Force Survey)*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database).
- Eurostat (2012b), *Gini Coefficient*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_di12&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en).
- Evers, J. (s.d.), *Digitale inclusie in Vlaanderen: kloven dichten, kraters vullen en bruggen bouwen*, Brussel: Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Eycken, M. (2006), *Roma-zigeuners: overleven in een industriële samenleving*, Leuven: Acco.
- Federaal Planbureau – Task Force Duurzame Ontwikkeling (2012), *Gezinnen met een zeer lage werkintensiteit*, <http://www.indicators.be/nl/indicator/gezinnen-met-zeer-lage-werkintensiteit?detail=#toelichting>.

## Bibliografie

- Federaal Planbureau (2012), De aanpassingen van de sociale uitkeringen in 2011 en 2012: beschikbare financiële middelen en overzicht van de welvaartsevolutie van de gemiddelde uitkeringen sinds 1980, [http://www.plan.be/admin/uploaded/201104111202370.CP\\_WP\\_04\\_11\\_NL.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/201104111202370.CP_WP_04_11_NL.pdf).
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2010), Huishoudbudget 1999-2010. Huishoudbudgetonderzoek. Verdeling volgens de inkomstenskwartieren met gestandaardiseerd huishoudinkomen,
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2012). Indexen per productgroep, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijsen>.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2010), Huishoudbudget 1999-2010, [http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt\\_levensomstandigheden/huishoudbudget\\_1999-2010.jsp](http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/huishoudbudget_1999-2010.jsp).
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2012a), Indexen per productgroep, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijsen/>.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2012b), Wat is de consumptieprijsindex?, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijsen/consumptieprijsindexen>.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie. (2012), Wat is de consumptieprijsindex?, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijsen/consumptieprijsindexen>.
- Fenton, C., Brooks, F., Spencer, N.-H, Morgan, A. (2011), Sustaining a positive body image in adolescence: an assets-based analysis, *Health & Social Care in the Community*, 18 (2): 189-198.
- Fleury, C. (2000), Les classes d'Erikson, Goldthorpe et Portecarero (EGP): rapport technique sur l'utilisation et l'intégration des codes EGP dans le recensement de 1851, 1871 et 1901.
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010a), Armoederisico, [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_leven/inkomens/armoede/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/armoede/).
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010b), Fiscale statistiek van de inkomens – 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, [http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt\\_levensomstandigheden/Statistique\\_fiscale\\_des\\_revenus.jsp](http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/Statistique_fiscale_des_revenus.jsp).
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010c), Inkomenongelijkheid volgens de Gini-coëfficiënt, [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_leven/fisc/Inkomensongelijkheid/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/fisc/Inkomensongelijkheid/).
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010d), Spreiding gezinsuitgaven, [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_leven/inkomens/spreiding/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/spreiding/).
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2012a), Armoederisico, België, laatste 6 jaren, [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_leven/inkomens/armoede/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/armoede/).
- FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2012b), Index search.
- FOD Sociale Zekerheid (2012), Nationaal Sociaal Rapport 2012 België, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/national\\_social\\_report\\_2012\\_belgium\\_nl.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/national_social_report_2012_belgium_nl.pdf).
- Foster-Fishman, P. G., Salem, D., Allen, N., Fahrback, K. (2001), Facilitating interorganizational collaboration: the contributions of interorganizational alliances, *American Journal of Community Psychology*, 29 (6): 875-905.
- Foyer (2006), De Roma van Brussel, Brussel: Regionaal Integratiecentrum Foyer.
- FRA (2009), Data in focus report: the Roma, Budapest: European Agency for Fundamental Rights.
- FRA (2012), The situation of Roma in 11 EU member states: survey results at a glance, Luxembourg: EU publication office.
- Française, C. (2010), Contrat pour l'Ecole. 10 priorités pour nos enfants, [http://www.contrateducation.be/contrat\\_presentation.asp](http://www.contrateducation.be/contrat_presentation.asp).
- Frank, K. (1996), Mapping interactions within and between cohesive subgroups, *Social Networks*, 18: 93-119.

## Bibliografie

- Frank, K. A. (1995), Identifying Cohesive subgroups, *Social Networks*, 17: 27-56.
- Franssen, A. (2003), Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale, *Le revue nouvelle*, 12: 10-51.
- Freeman, L.C. (2004), The Development of Social Network Analysis, Vancouver: Empirical Press.
- Fret, L. (1997), Sociale activering: een weg naar sociale integratie en/of sociale uitsluiting?, *Alert*, 24(4): 17-45.
- Friedkin, N.E. (1978), University social-structure and social networks among scientists. *American Journal of Sociology*, 83: 1444-1465.
- Fuchs, M. (2009), Social Assistance – No thanks? The non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- FUNOC (2009), L'Essentiel, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/essentiel\\_pauvrete.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/essentiel_pauvrete.pdf).
- Gaskin, K. (2004), Volunteering and availability for work: an evaluation of the change to jobseeker's allowance regulations, Sheffield: Department for Work and Pensions.
- Geenen, G. (2010), Helpende handen. Gehechtheid bij kwetsbare ouders en kinderen, Leuven: Lan-noo Campus.
- Geldof, D., Driessens, K. (2008), Over culturele armoede, armoedecultuur en betrokkenheid. Reflexies over participatie aan en het recht op (eigen?) cultuur, *Momenten*, 2: 20-28.
- Gheorge, N. (1991), Roma-Gypsy Ethnicity in Eastern Europe, *Social Research*, 58 (4): 829-845.
- Girès, J. (2011), La mobilité sociale intergénérationnelle en Belgique. Rôle de l'origine sociale dans les destinées sociales et scolaires et dimension sexuée de la fluidité sociale, *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42 (1): 3-23.
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., Bogaerts, K. (2012), Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011, in: Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (ed), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven/Den Haag: Acco: 215-238.
- Goossens, L., Flamant, C., Walschap, T. (2003), Opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen tegen armoede en sociale uitsluiting, in: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent: Academia Press: 209-219.
- Groenez, S., Nicaise, I. (2002), Traps and springboards in European minimum income systems: The Belgian case, Leuven: HIVA-KULeuven.
- Groenez, S., Nicaise, I., De Rick, K. (2010), De ongelijke weg door het onderwijs, in: Vanderleyden, L., Callens, M., Noppe, J. (eds), De Sociale Staat van Vlaanderen 2009, Brussel: Vlaamse Overheid: 33-68.
- Grymonprez, H., Krols, A., Claessens, D., Dehertogh, B., Maelstaf, H. (2010), De socioprofessionele balans vanuit een ontgrenzende benadering, Antwerpen: Artesis Hogeschool.
- Gui, M. (2007), Formal and substantial Internet information skills: the role of socio-demographic differences on the possession of different components of digital literacy, *First Monday*, 12 (9).
- Gulati, R. (1998), Alliances and Networks, *Strategic Management Journal*, 19 (4): 293-317.
- Haesendonckx, C. (2001), Recht op cultuur. Drempels die mensen in armoede belemmeren in hun culturele participatie. Nota in opdracht van DSO-Cultuurcel Stad Antwerpen, Antwerpen: vzw Recht-op & RISO Antwerpen.
- Hak, A.-W., Piepers, H., van Putten, B. (2001), Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn, Den Haag: Programma-bureau Overheidsloket 2000.
- Hall, S. (1996), Introduction: who needs identity, in Hall, S., Du Gay, P. (eds), Questions of cultural identity, London: Sage Publications: 1-17.
- Halleröd, B., Heikkilä, M., Mäntysaari, M., Ritakallio, V.-M., Nyman, C. (1996), The Nordic Countries: Poverty in a Welfare State, in: Yen, E., Miller, S.-M., Samad, S.-A. (eds), Poverty: a global review. Handbook on international poverty research, Oslo: Scandinavian University Press: 325-353.

## Bibliografie

- Hamel, M.-P. (2009), Les politiques d'accès aux droits sociaux: entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Paris: Institut d'études politiques de Paris.
- Hargittai, E. (2002), Second-order digital divide: differences in people's online skills, *First Monday*, 7 (4).
- Hauser, R., Nolan, B., Mörsdorf, K., Strengmann-Kuhn, W. (2000), Unemployment and poverty: Change over time, in: Gallie, D., Paugman, S. (eds), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, New York: Oxford University Press: 25-46.
- Hemelsoet, E. (2011), De sociale inclusie van Roma: vragen bij een Europees project, *Oikos*, 59 (4).
- Hermans, K. (2005), De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvlakte van de Vlaamse OCMW's (proefschrift), Leuven: KU Leuven.
- Hermans, K., De Groof, M. (2011), Deel 5: De ervaringen van maatschappelijk werkers en studenten. Kwalitatief onderzoek op basis van focusgesprekken, Antwerpen: CSB.
- Hermans, K., Raeymackers, P., Casman, M.-T. (2010), The active welfare state in Belgium: from theory to practice, in: Dierckx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (eds), *Poverty in Belgium*. Leuven: Acco: 103-124.
- Hermans, K., Van Hamme, E., Lammertyn F. (1999), Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing, *Tijdschrift voor Sociologie*, 20(2): 149-175.
- Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M. (2004), Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence, Paris: OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Heylen, K., Winters, S. (2009), Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: De budgetbenadering, Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hill, F., Michelson, W. (1981), Towards a Geography of Urban Children and Youth, in Herbert, D. T., Johnston, R. J. (eds), *Geography and the Urban Environment. Progress in Research and Applications. Volume IV*. Chichester: John Wiley & Sons: 193-228.
- Hoge Raad Werkloosheid. (2012), Verslag 2012, FOD Werklegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, in: Interfederale armoedebarometer. (2011), Deelname en niet-monetaire deprivatie, [https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages\\_nl/6\\_2\\_niet\\_monetair.html#](https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages_nl/6_2_niet_monetair.html#).
- Hooghe, M. (2003), Sociaal kapitaal in Vlaanderen. Verenigingen en democratische politieke cultuur, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoppenbrouwers, K., Roelants, M., Guérin, C., Van Leeuwen, K. (2011), Als mama rookt, rookt de baby mee: sociaaleconomische indicatoren en perinatale gezondheidseffecten van gedwongen blootstelling van een Vlaamse geboortecohorte aan tabaksrook tijdens de zwangerschap in de eerste levensweken, *Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek SWVG: feiten en cijfers*, 2011-7.
- Howell, D. (2008), *Méthodes statistique et sciences humaines*, Bruxelles: De Boeck.
- Humbeeck, E. (2009), Budgetbeheer bij armen. Onderzoek naar het gebruik van zelfcontroletechnieken (Niet-gepubliceerde masterproef), Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Hyppä, M. T., Mäki, J., Impivaara, O., Aromaa, A. (2005), Leisure participation predicts survival: a population-based study in Finland, *Health Promotion International*, 21 (1): 5-12.
- Ife, J., Morley, L. (2002), Human rights and child poverty, Paper presented at the Fifth International Conference on the Child, <http://info.humanrights.curtin.edu.au/local/docs/HumanRights&ChildPoverty.pdf>.
- Immervoll, H., Pearson, M. (2009), A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and related Measures across the OECD, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 81, Paris: OECD.
- INBAS GmbH., ENGENDER asbl (2010), Discussion Paper for the Working seminar – 12th February 2010 – on stakeholder involvement in the implementation of the social inclusion strand of the open method of coordination, [http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/wos/copy\\_of\\_dis/view](http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/wos/copy_of_dis/view).

## Bibliografie

- INSEE (2010), L'évaluation du prototype ESeC: le bilan tiré de l'expérience française, *Documents de travail*, F1005.
- INSEE (2012), Les revenus et patrimoine des ménages. Paris: INSEE.
- Interfederale armoedebarometer (2011), Deelname en niet-monetaire depravatie, [https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages\\_nl/6\\_2\\_niet\\_monetair.html#](https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages_nl/6_2_niet_monetair.html#).
- Isett, K. R., Mergel, A., LeRoux, K., Mischens, P. A., Rethemeyer, R. K. (2011), Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go, *Journal of Administration Research and Theory*, 21(1): 157-173.
- Jacobs, D., Rea, A. (2007), Les jeunes bruxellois, entre diversité et adversité. Enquête parmi les rhétoriciens des écoles de la Ville de Bruxelles, *Brussels Studies*, 8: 1-17.
- Jacques, W. (2012), L'outil partenarial dans l'insertion professionnelle: enjeux méthodologiques et cadre structurant, *Revue TEF*, 10, (à paraître).
- Janssens, P. (2011), Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract, Antwerpen: De Bezige Bij.
- Kamerman, S.B., Neuman, M., Waldfog, J., Brooks-Gunn, J. (2003), Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD-Countries, Paris: OECD.
- Kayser, H., Frick, R. (2000), Take it or leave it: (non)-take-up behavior of social assistance in Germany, Berlin: Deutches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Keaney, E. (2006), From access to participation. Cultural policy and civil renewal, London: Institute for Public Policy Research.
- Kerr, S. (1982), Deciding about supplementary pensions: a provisional model, *Journal of Social Policy*, 11: 505-517.
- Kerr, S. (1983), Making ends meet: an investigation into the non-clamming of supplementary pensions, London: Bedford Square.
- Kind en Gezin (2012), Kind in Vlaanderen 2011, Brussel: Kind & Gezin.
- Kinderrechtencoalitie (s.d.), Kinderen en jongeren in armoede. Een probleemstelling vanuit kinderrechtenperspectief, [http://www.demos.be/uploads/tx\\_bworbexbib/Kinderen\\_en\\_jongeren\\_in\\_armoede.pdf](http://www.demos.be/uploads/tx_bworbexbib/Kinderen_en_jongeren_in_armoede.pdf).
- Kleven, H., Kopczuk, W. (2008), Transfer program complexity and the take up of social benefits, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Knudsen, H., Jørgensen, H. (eds), Labour and employment regulation in Europe, New York: Peter Lang: 211-231.
- Kruispunt Migratie-Integratie. (2012), Cijfers over etnisch-culturele diversiteit, <http://www.kruispuntmi.be/thema.aspx?id=5513>.
- Krumer-Nevo, M. (2005), Listening to 'life knowledge': a new research direction in poverty studies, *International journal of Social Welfare*, 14 (2): 99-106.
- Lammertyn, F. (1998), 'Le nouveau social': maatschappij op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 89(11): 819-845.
- Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2002), Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van herverdeling in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44(4): 615-691.
- Laumann, E. O., Galaskiewicz, P., Marsden, V. (1978), Community structure as Interorganizational Linkages, *Annual Review of Sociology*, 4: 455-484.
- Leclerc, A., Fassin, D., Granjean, H. (2000), Inégalités sociales de santé, Paris: La découverte.
- Lemieux-Charles, L., Chambers, L.W., Cockerill, R., Jaglal, S., Brazil, K., Cohen, C., LeClair, K., Dalziel, B., Schulman, B. (2005), Evaluating the effectiveness of community-based Dementia Care Networks: The dementia care networks' study, *Gerontologist*, 45: 456-464.
- Les experts du vécu, page web sur le site du SPP intégration sociale, <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvreté/les-experts-de-vecu>.
- Levecque, K. (2003), Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

## Bibliografie

- Levin, K.A., Currie, C. (2010), Family structure, mother-child communication, father-child communication, and adolescent life satisfaction. A cross-sectional, multilevel analysis, *Health Education*, 110: 152-168.
- Lewis, O. (1966), The culture of poverty, *Scientific American*, 215: 19-25.
- Liégeois, J. P. (2007), Roma in Europe, Strasbourg: Council of Europe publishing.
- Lieten, I. (2011), Beleidsbrief Armoedebestrijding: Beleidsprioriteiten 2011-2012, Brussel: Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.
- Lieten, I. (2012), Voortgangsrapport 2011-2012 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Actieprogramma Kinderarmoede, Brussel: Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.
- Lister, R. (2002), A politics of recognition and respect: involving people with experience of poverty in decision making that affects their lives, *Social Policy & Society*, 1 (1): 37-46.
- Lister, R. (2004), Poverty, Cambridge: Polity.
- Lollivier, S., Verger, D. (1998), Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes, *Économie et statistique*, 308 (1): 113-142.
- Macquet, C., Vrancken, D. (2006), Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société, Paris: Éditions Belin.
- Maes, F. (2012), Tic et alpha: mariage d'amour ou de raison?, *Le journal de l'Alpha*, 182: 12-22.
- Malcorps, A. (2009), Een eerste aanzet tot onderzoek naar de hulpverlening aan tienermoeders, Antwerpen: UA.
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S., Pierson, J. (2010), De digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen, Brussel: Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Marsden, P. V., Lin, N. (1982), Social Structure and Network Analysis, Beverly Hills: Sage Publications.
- Marx, I., Verbist, G., Bogaerts, K., Vandenbroecke, P., Vanhille, J. (2011), Wie zijn de werkende armen in België, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*: 221-243.
- Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M., Vande Lanotte, J. (2006), De maatschappelijke integratie – Het leefloon, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen: Wolters Kluwer: 686-692.
- Mathijssen, C. (2010), Armoedebestrijding op het Platteland. Op zoek naar knelpunten en uitwegen. Rapport van literatuuronderzoek, interviews en ronde tafel, Leuven: Cera.
- Matras, Y. (2005), The status of Romani in Europe, Manchester: University of Manchester.
- Mau, S. (2003), The moral economy of welfare states: Britain and Germany compared, London: Routledge.
- Mau, S. (2004), Welfare regimes and the norms of social exchange, *Current Sociology*, 52(1): 53-74.
- McCrudden, C. (2008), Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *The European Journal of International Law*, 19(4): 655-724.
- Mead, L. (1986), Beyond entitlement. The social obligations of citizenship, New York: Free Press.
- Merllié, D., Prévot, J. (1991), La mobilité sociale, Paris: La Découverte.
- Mertens, T. (2007), Bericht, Ausgeschlossen?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (DG) Belgiens, DG: Belgischen Roten Kreuzes.
- Mestrum, F. (2002), Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde, Berchem: EPO.
- Meurs, P., Gul, J. (2004), Ontwikkelingsgerichte opvoedingsondersteuning bij kansarme, allochtone gezinnen, *Tijdschrift Klinische Psychologie*, 34(3): 168-180.
- Michielse, H. (1977), De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk, Amsterdam: Boom Meppel.
- Michielse, H. (1989), Welzijn en discipline. Van tuchthuis tot psychotherapie, Amsterdam: Boom Meppel.
- Migchelbrink, F. (2007), Actieonderzoek voor professionals in zorg en welzijn, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

## Bibliografie

- Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), Ostbelgien leben 2025, Regionalen Entwicklungsconcept der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Band 3.
- Mitchel, J.C. (1969), The Concepts and Use of Social Networks, in: Mitchell, J. C. (ed), *Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central African Towns*. Manchester: Manchester University Press: 1-50.
- Moati, P., Rochefort, R. (2008), Mesurer le pouvoir d'achat, Paris: La documentation française.
- Murray, C. (1984), Losing ground. American social policy 1950-1980, New York: Basic Books.
- Nachtergael, E. (2012), Roemeense Roma uit een dorp in de 'Banaat': een mobiele 'outsider community' als overlevingsstrategie, Leuven: KULeuven.
- Neels, K., Theunynck, Z. (2012), Arbeidsparticipatie van laaggeschoolde vrouwen na ouderschap: differentiële gezinsopvattingen en ongelijk gebruik van kinderopvang in België, *GGP Belgium Policy Brief 2, Januari 2012*.
- Nicaise, I. (2001), De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Een internationale vergelijking van grootschalige herintegratieprogramma's voor langdurig werklozen en bijstandscliënten, *Over:Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werkgelegenheid - Arbeid - Vorming*, 2001(1-2): 19-28.
- Nicaise, I., De Wilde, C. (1995), Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg, Brussel/Leuven: ATD-Vierde Wereld/Garant.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S., Middleton, S. (2004), Gaps, Traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries, Leuven: HIVA.
- Notredame, L. (1995), Behoefte en zorg: naar een optimale afstemming, Brussel: Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- Notredame, L. (1998), Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw, in: Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., m.m.v. Van Menxel, G. (eds), 20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject, Leuven: Acco: 43-62.
- Nussbaum, M. (2000), Women and Human Development: The Capabilities Approach, Cambridge: University Press.
- Nussbaum, M. (2011), Creating Capabilities: The Human Development Approach, Harvard: University Press.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2008), Brussels actieplan armoedebestrijding. Brussels Armoederapport 2008, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- OECD (2005), Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-Work Benefits?, in: Employment Outlook, Paris: OECD: 125-171.
- OECD (2006), PISA 2006: Science Competencies for Tomorrows World. OECD Programme for International Student Assessment., Paris: OESO.
- OECD (2007), Benefits and Wages. OECD Indicators, Paris: OECD.
- OECD (2011), Website PISA, <http://pisa.oecd.org>.
- OECD (2012), Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- OECD (2012a), Education at Glance 2012: OECD Indicators, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- Oliver, C. (1990), Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions, *Academy of Management Review*, 15(2): 241-265.
- ONE (2007), Rapport Banque de Données Médico-Sociales 2005-2006, Brussel: ONE.
- ONE (2011), Rapport Banque de Données Médico-Sociales 2010, Brussel: ONE.
- O'Toole, L. (1997), Treating networks seriously, practical and research-based agendas in public administration, *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Pannecoucke, I. (2003), Een gehuurde baksteen ligt zwaarder op de maag. Vragen bij de sociale dimensie van de particuliere sector, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven/Heusden: Acco: 125-139.

## Bibliografie

- Pannecoucke, I. (2010) De buurt en de school: gescheiden contexten? Een onderzoek bij kinderen naar de relatie tussen hun buurt en hun onderwijservaringen en – verwachtingen, Leuven: Acco.
- Pannecoucke, I., De Decker, P. (2003), Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams woonbeleid, Anwerpen: OASeS – UA.
- Paugam, S. (1996), L'exclusion: l'état des savoirs, Paris: La Découverte.
- Paugam, S. (2005), Les formes élémentaires de la pauvreté, Paris: PUF.
- Pedersen, M., et al. (2004), Family and Health, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Pfefferkorn, R. (2007), Inégalités et rapports sociaux: rapports de classes, rapports de sexes, Paris: La dispute.
- Piketty, T. (2008), L'économie des inégalités, Paris: La Découverte.
- POD Maatschappelijke Integratie (2008-2010), Nationaal Actieplan Sociale Insituering, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20NL.pdf>
- POD Maatschappelijke Integratie (2006), Colloquium tussentijdse evaluatie, 23 November 2006, Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie (2008), Nationaal Actieplan Sociale Insituering 2008-2010, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/NAP2008-2010\\_nieuwe%20layout-0905\\_Nl.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/NAP2008-2010_nieuwe%20layout-0905_Nl.pdf).
- POD Maatschappelijke integratie (2011), Gids voor het OCMW betreffende de wet over het recht op maatschappelijke integratie, Brussel: POD MI.
- POD Maatschappelijke integratie (2011), Helicopernota, Brussel: POD MI, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/helicopter\\_nota\\_nl\\_note\\_helicoptere\\_fr\\_o.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/helicopter_nota_nl_note_helicoptere_fr_o.pdf).
- POD Maatschappelijke Integratie (2012a), Focus 2 – Strijd tegen dak-en thuisloosheid, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012b), Installatiepremie (IP), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/installatiepremie-ip>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012c), Recht op Maatschappelijke Hulp, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-hulp>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012d), Recht op Maatschappelijke Integratie, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-integratie>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012e), Socioculturele participatie, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/socioculturele-participatie>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012f), Statistieken – Financiële hulp (equivalent) leefloon, <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/financiele-hulp-equivalent-leefloon>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012g), Statistieken – Leefloon (LL), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/leefloon-ll>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012h), Statistieken – Medische hulp (MH), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/medische-hulp-mh>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012i), Statistieken – Tewerkstellingsmaatregelen (TW RMI+ TW RMH), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/tewerkstellingsmaatregelen-tw-rmi-tw-rmh>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012j), Statistisch rapport – 3de kwartaal 2012, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Programme de recherche Transitions démographiques et urbanisation: le cas de ville de Québec 1871-1901, [http://www.phsvq.cieq.ulaval.ca/annexes/bases/Prof/NT\\_EGP.PDF](http://www.phsvq.cieq.ulaval.ca/annexes/bases/Prof/NT_EGP.PDF).
- Provan, K. G., Kenis, P. (2008), Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.
- Provan, K. G., Milward, H. B. (1995), A preliminary theory of inter-organizational network effectiveness. A comparative study of 4 community mental-health systems, *Administrative Science Quarterly*, 40: 1-33.

## Bibliografie

- Provan, K. G., Milward, H. B. (2001), Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks, *Public Administration Review*, 61: 414-423.
- Provan, K. G., Sebastian, J. G. (1998), Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness, *Academy of Management Journal*, 41: 453-463.
- Putnam, R. (1993), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton: NJ, Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993), The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 4(13): 35-42.
- Raad van State (1997), Arrest nr. 66.508 van 3 juni 1997, A 47.2255/X-682 C.F.R.
- Raad van State (2009), Arrest nr. 197.445 van 28 oktober 2009, A 197.445/XIV-32.430 C.F.R.
- Raes, K., Coene, G. (2009), Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid, *Welzijnsgids*, 72: Raes, 1-22.
- Raeymakers, P., Dierckx, D. (2010), Kinderarmoede in Europees perspectief: een gerichte probleemanalyse, Antwerpen: OASeS.
- Raeymakers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J., Casman, M.-T. (2009), Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Raeymakers, P., Vranken, J. (2009), Hulpverleners over 'A'ctivering. De rol van organisatie en buurt bij de hulpverlening in het Antwerpse OCMW, Leuven: Acco.
- Rapport social national 2012. Belgique (2012), [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/national\\_social\\_report\\_2012\\_belgium\\_fr.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/national_social_report_2012_belgium_fr.pdf).
- Ravon, B. (2008), Le souci du social, Thèse d'habilitation en sociologie, Lyon: Université de Lyon 3.
- Redig, G., Dierckx, D. (2003), Armoedebeleid van overheden: over het aanleggen van kruispunten en rotondes, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven: Acco: 335-353.
- Rege, M., Telle, K., Votruba, M. (2009), The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Participation, <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp435.pdf>.
- Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), Ostbelgien leben 2025, Band 3.
- Richmond, A. (1993), Reactive migration: Sociological perspectives on refugee migration, *Journal of Refugee Studies*, 6(1): 7-24.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2011), Jaarverslag 2011?, Brussel: RVA.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2012a), Statistieken. Kerncijfers per werkloosheidsbureau, gewesten en land, [http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D\\_stat/&Items=1&Language=NL](http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=NL).
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2012b), Trimestriële indicatoren van de arbeidsmarkt – situatie op 31 maart 2012, Brussel: RVA.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen (2010), 75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst, Brussel: RVA.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012a), Gewaarborgde Gezinsbijslag – Voor wie?, <http://www.rkw.be/nl/Allowance/gfaBelgiumWho.php>.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012b), Halfjaarlijkse verslagen, Brussel: RKW.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012c), Statistische reeksen. Het stelsel van de werknemers. Het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, Brussel: RKW.
- Rijksdienst voor Pensioenen (2012), Jaarlijkse statistieken, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/legal/statistics/annual/paginas/default.aspx>.
- Rittel, H., Webber, M. (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Roets, G., Roose, R., Bouverne-De Bie, M., Claes, L., Van Hove, G. (in press), Pawns or pioneers? The logic of user participation in anti-poverty policy making in public policy units in Belgium, *Social Policy & Administration*.

## Bibliografie

- Roose, R. (2006), De bijzondere jeugdzorg als opvoeder, Gent: Academia Press.
- Roose, R., De Bie, M. (2003), From participative research to participative practice: a study in youth care, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 13: 475-485.
- Roose, R., Roets, G., Reynaert, D., Bouverne-De Bie, M. (2010), Child poverty, children's rights and participation: a perspective from social work, in: Vandenhove, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care? Children's rights and Child Poverty*. Antwerpen: Intersentia: 57-70.
- Rose, S. A., Jankowski, J. J., Feldman, J. F., Van Rossem, R. (2005), Pathways from prematurity and infant abilities to later cognition, *Child Development*, 76(6): 1172-1184.
- Rosenheck, R., Morrissey, J., Jam, J., Calloway, M., Johnsen, M., Goldman, H., Randolph, F., Blasinsky, M., Fontana, A., Calsyn, R., Teague, G. (1998), Service system integration, access to services, and housing outcomes in a program for homeless persons with severe mental illness, *American Journal of Public Health*, 88: 1610-1615.
- Rosenheck, R., Morrissey, J., Lam, J., Calloway, M., Stolar, M., Johnsen, M., Randolph, F., Blasinsky, M., Goldman, H. (2001), Service delivery and community: Social capital, service systems integration, and outcomes among homeless persons with severe mental illness, *Health Services Research*, 36: 691-710.
- Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen en Gent i.s.m. het provinciebestuur Oost-Vlaanderen, Cera en de Arteveldehogeschool (2007), *Grondrechtenboom. Dialoog en netwerken over 10 sociale grondrechten in Oost-Vlaanderen*. Gent: Samenlevingopbouw Oost-Vlaanderen.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (2007), Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Sannen, L., Van Regenmortel, T. (2009), Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplanaalyse 2008-2014, Leuven: HIVA.
- Sapolsky, R. (2004), Mothering style and methylation, *Nature Neuroscience*, 7: 791-792.
- Schaut, C. (2001), Les nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et l'insécurité en Belgique francophone: orientations, mise en œuvre et effets concrets, *Sociologie et Sociétés*, 33(2): 67-91.
- Schneider, B. H (2000), Friends and enemies: peer relations in childhood, London: Arnold.
- Schuermans, G. (2012), Een budgetstandaard verhoogt de kwaliteit van het werk, *Terzake*, 15(1): 38-44.
- Sels, P. (2007), Regie en coördinatie door lokale besturen, in: Van Garsse, S. (ed), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*, Brussel: Politeia-VVSG: 1-14.
- Sen, A. (1985), Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures 1984, *Journal of Philosophy*, 82: 169-221.
- Sen, A. (1992), Inequality Reexamined, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (1993), Capability and well-being, in: Nussbaum, M., Sen, A. (eds), *The quality of Life*, New York: Oxford University Press Inc.: 30-53
- Sen, A. (1993), Capability and well-being. *The quality of Life*, New York: Oxford University Press Inc.: 30-53.
- Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A., Lammertyn, F. (2004), Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening, Gent: Academia Press.
- Shonkoff, J., Phillips, D. (2000), From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development, Washington DC: National Academy Press.
- Smith, J., Brooks-Gunn, J., Klebanov, P. (1997), The consequences of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school achievement. In G. Duncan, G., Brooks-Gunn, J. (eds), *Consequences of Growing Up Poor*, New York: Russel Sage: 132-189.
- Sobotka, T., Skirbekk, V., Philipov, D. (2011), Economic Recessions and Fertility in the Developed World, *Population and Development Review*, 37(2): 267-306.

## Bibliografie

- Sociaal Bescheratingscomité (2012), *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*, Brussel: SPC.
- Soulet, M.-H. (2007), L'individualisation des politiques sociales: une réponse à l'exclusion durable?, in: Cantelli F., Genard J.-L. (eds), *Action publique et subjectivité*, Paris: L.G.D.J.
- Spiesschaert, F. (2005), *Ervaringsdeskundige in Armoede en Sociale Uitsluiting: Een Inleiding tot de Methodiek*, Leuven/Voorburg: Acco.
- Staatssecretaris voor Armoedebestrijding (2008), *Federaal Plan Armoedebestrijding 2008*, Brussel : Kabinet van staatssecretaris voor Armoedebestrijding, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan\\_fr-web.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan_fr-web.pdf).
- Steensens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, Leuven: HIVA.
- Steenssens, K., Sannen, L., Van Regenmortel, T. (2010), Ook een sluitende aanpak kan sluiten, in: Vranken, J., De Blas, S., Dierckx, D., Van Haarlem, A. (eds), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2010*, Leuven/Den Haag: Acco: 269-286.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012a), *Feiten en cijfers: dak-en thuisloosheid*, [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_daklozen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_daklozen.htm).
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012b), *Feiten en cijfers – Het leefloon*, [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_minimum\\_uitkeringen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm).
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012c), *Feiten en cijfers: minimumuitkeringen en -loon*, [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_minimum\\_uitkeringen.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm).
- Stevens, I. (2005), *Is niet iedereen actief dan? Leidraad voor het ondersteunen van sociale activeringsprojecten voor vluchtelingen en asielzoekers*, Brussel: Vlaams Minderhedencentrum vzw.
- Steyaert, J. (2000), *Digitale vaardigheden en geletterdheid in de informatiesamenleving*, Den Haag: Rathena Instituut.
- Steyaert, S. (2007), *Armoede en technologie*, Brussel: Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Storms, B. (2012), *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Storms, B., Bogaerts, K. (2012), *De doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in België. Wat leren de referentiebudgetten?*, in: Dierckx, D., Coene, J., Van Haarlem, A. (eds), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2012*, Leuven: Acco: 89-106.
- Storms, B., Van den Bosch, K. (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco.
- Stroobants, M. (2008), *Sociologie des rapports sociaux, notes de cours*, Bruxelles: ULB.
- Struyven, L. (2009), *Proeftuin OCMW-VDAB. Eindrapport*, [http://www.werkwinkel.be/content/extranet/uploads/docs/20091201\\_HIVA\\_KHL\\_VVSG\\_VDAB\\_ProeftuinOCMWVDABEindrapport.pdf](http://www.werkwinkel.be/content/extranet/uploads/docs/20091201_HIVA_KHL_VVSG_VDAB_ProeftuinOCMWVDABEindrapport.pdf).
- Struyven, L., Heylen, V., Van Hemel, L. (2010), *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?*, Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Suijs, S. (2010), *Ervaring aan de grens. Hedendaagse armoedebestrijding in Vlaanderen*, Leuven: KULeuven doctoraatsproefschrift Pedagogische wetenschappen.
- Thaler, R. H. (1999), *Mental accounting matters*, *Journal of Behavioral Decision Making*, 2: 183-206.
- Thurmaier, K., Wood, C. (2002), *Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City*, *Public Administration Review*, 62: 585-598.
- Thys, R., De Raedemaeker, W., Vranken, J. (2004), *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?* Leuven: Acco.
- Torfing, J. (1999), *Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state*, *Journal of European Social Policy*, 9(1): 5-28.
- Tuteleers, P. (2007), *Sociale activering. Een exploratieve studie naar de achtergronden van het concept*, Gent: Academia Press.

## Bibliografie

- UNESCO Institute for Statistics (2012), ISCED: International Standard Classification of Education, <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>.
- UNICEF (2007), La pauvreté des enfants en perspective: Vue d'ensemble du bien-être dans les pays riches, Florence: Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF.
- UNICEF (2008), The Child Care Transition, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Valenduc, G. (2012), Contre la fracture numérique, l'alphabetisation, *Le journal de l'Alpha*, 182: 32-47.
- Vallet, L.-A. (2007), Sur l'origine, les bonnes raisons de l'usage, et la fécondité de l'odds ratio, *Courrier des statistiques*, 121-122, 59-65.
- Van Dam, R., Van den Bosch, K. (1997), Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies, *Centrum voor Sociaal Beleid*.
- Van de Lanotte, J. (2002), Algemene omzendbrief. De Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.
- Van der Laan, G. (2000), Maatschappelijk werk: sociaal beleid als individueel maatwerk, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 24(227): 36-42.
- Van der Pennen, A., Hoff, S. (2003), Sociale Activering: een brug tussen uitkering en betaalde arbeid, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Veen, R.-J., Achterberg, P.-H.-J., Raven, J. (2009), De legitimiteit van de verzorgingsstaat, in: SVB (ed.), Uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen, Amstelveen: SVN: 81-87.
- Van Deursen, A., Van Dijk, J. (2010), Internet skills and the digital divide, *New Media & Society*, 13(6): 893-911.
- Van Dijk, J. (2005), The deepening divide – Inequality in the Information Society, London: Sage.
- Van Gorp, B. (2006), Framing asiel: indringers en slachtoffers in de pers, Leuven: Acco.
- Van Haarlem, A. (2010), Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in: Vranken, J., De Blust, S., Dierckx D., Van Haarlem, A. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010, Leuven/Den Haag: Acco: 393-450.
- Van Lancker, W., Ghysels, J., Cantillon, B. (2012), An international comparison of the impact of child benefits on poverty outcomes for single mothers, Antwerpen: UA - CSB.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K. (2008), Aanvullende steun in Vlaamse OCMW's. *CSB-Berichten*, juni 2008.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K., Cantillon, B. (2007), De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland, Antwerpen: UA -CSB.
- Van Oorschot, W. (1996), Les causes du non-recours: des responsabilités largement partagées, *Recherches et Prévisions*, 43: 33-49.
- Van Oorschot, W. (1998), Failing selectivity: on the extent and causes of non-take-up of social security Benefits, in: H.-J. Andress (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Aldershot: Ashgate: 101-132.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (2011), De evolutie van sociale ongelijkheid in gezonde levensverwachting, in: Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (eds), *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent: Academia Press: 27-43.
- Van Regenmortel, T. (2002), Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede, in: Vranken, J., De Boyser, K., Geldof, D., Van Menzel, G. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002, Leuven: Acco: 71-84.
- Van Regenmortel, T. (2002), Empowerment en maatzorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede, Leuven: Acco.
- Van Regenmortel, T. (2004), Empowerment in de praktijk van het OCMW, Leuven: HIVA-KULeuven.
- Van Regenmortel, T. (2009), Theoretische en empirische reflecties over vrijwilligerswerk door kansengroepen, in: Matthijsen, C., al. (eds), *Vrijwillig werkt. Aan de slag met vrijwilligers uit kansengroepen*, Antwerpen: Samenlevingsopbouw Antwerpen vzw.

## Bibliografie

- Van Regenmortel, T., Demeyer, B., Vandenbemt, K., Van Damme, B. (2006), *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, Leuven: Lannoo Campus.
- Van Robaeys, B., Dierckx, D., Vranken, J. (2005), *(G)een blad voor de mond: spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*, Gent: Academia Press.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leyens, G., Casman, M.-T., Storms, B., Van den Bosch, K. (2010), *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vandenbroeck, M. (2004), *In verzekerde bewaring. Honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*, Amsterdam: SWP.
- Vandenbroeck, M. (2006), *Maatregelen ter stimulering van participatie aan het kleuteronderwijs*, Brussel: Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming.
- Vandenbroeck, M., Geens, N. (2011), *Cartografie van de Brusselse Nederlandstalige Kinderopvang 2. Evoluties 2005-2010*, Gent/Brussel: UGent Vakgroep Sociale Agogiek/Vlaamse Gemeenschapscommissie.
- Vandenbroucke, F., Lievens, K. (2012), The active welfare state. A stylized Retrospective, in: de Callataÿ, E., Thys-Clément, F. (eds), *The Return of the Deficit. Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven: Universitaire Pers.
- Vandenbroucke, F., Lievens, K. (2012), The active welfare state. A stylized Retrospective, in: Thys, F., Callataÿ, D., Valenduc, G. (eds), *The history of Belgian Public Finance*, 7, Leuven: Universitaire Pers.
- Vandenbussche, J. (1998), *Sociale Uitsluiting in Plattelandsgebieden*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vandenbussche, J. (2009), Het OCMW als ultiem vangnet op het vlak van maatschappelijke dienstverlening, *Terzake*, (2): 5-8.
- Vandenhole, W. (2010), A children's rights perspective on poverty, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care? Children's rights and Child Poverty*. Antwerpen: Intersentia: 15-32.
- Veil-Wilson, J. (2000), States of welfare: a conceptual challenge, *Social Policy & Administration*, 34(1): 1-25.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (2007), Regie en coördinatie door lokale besturen, *VVSG-nota*, Brussel: VVSG.
- Verlinden, R. (2012), De OCMW barometer brengt hulp- en dienstverlening in kaart, *Lokaal*, (16 maart 2012): 22-25.
- Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011). Proeven van participatie, *HIVA-KU Leuven/ULB, Leuven-Brussel*.
- Vermeersch, P. (2006), *The Romani movement: minority policies and ethnic mobilization in contemporary Central Europe*, Oxford: Berghahn Books.
- Verschueren, B., De Rynck, F. (2009), Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector, *Res Publica*, 51(3): 351-373.
- Vettenburg, N. (1988), *Schoolervaringen, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, Leuven: KU Leuven OnderzoeksGroep Jeugdcriminologie.
- Vettenburg, N., Burssens, D., Goris, P., Melis, B., Van Gils, J., Veronck, D., Walgrave, L. (2003), Preventie gespiegeld. Visie en instrumenten voor wenselijke preventie, Leuven: Lannoo.
- VIVAS (2009), Verslag van het VIVAS bewonerscongres te Leuven op 21 november 2009.
- Vlaams Actieplan MOE(Roma)-migranten (2012), [www.inburgering.be/inburgering/sites/www.../actieplan\\_MOE.pdf](http://www.inburgering.be/inburgering/sites/www.../actieplan_MOE.pdf).
- Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010), Studiedag armoede in Vlaanderen. Vlaams Verbond der Gepensioneerden.
- Vlaams parlement (2010), Antwoord van Minister Freya Van Den Bossche op vraag 477 van Veerle Heeren.

## Bibliografie

- Vlaams Parlement (2012), Handelingen. Commissievergadering. Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie van 2 februari 2012. Vraag om uitleg van de heer Jan Penris tot mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, over de impact van de nieuwe huurprijsberekening, 894.
- Vonck, E. (ed) (2007), Het OCMW aan zet! Sport als niet alledaagse partner. Beleid, visie en praktijk, Brussel: ISB vzw en Kunst en Democratie vzw.
- Vonck, E., Résimont, N. (2008), Rapport betreffende de vergelijkende onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale, culturele en sportieve participatie en ontwikkeling van hun cliënten te bevorderen, Brussel: POD en Kunst en Democratie.
- Vranken, J. (1971a), Armoede in België: één op tien, *De Nieuwe Maand*, 8: 446-460.
- Vranken, J. (1971b), Armoede in België: Waarom één op tien en wat eraan gedaan?, *De Nieuwe Maand*, 9: 510-522.
- Vranken, J. & Werkgroep Alternatieve Ekonomie (1972), Armoede in België, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel (gebaseerd op een wetenschappelijk pamflet uit 1968).
- Vranken, J. (1982), Inleveren en verpaupering, in: Kruithof, J. e.a. (eds), Inleveren, Berchem, Epo.
- Vranken, J. (1992), Welzijn: voorwerp van maatschappelijke tegenstellingen en historische dynamiek, in: Baert, H. (ed), De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Facetten en standpunten, Antwerpen: Garant: 99-115.
- Vranken, J. (1998), Van 'moderne armoede' naar 'sociale uitsluiting'. Een verkenning van begrips- en beleidsontwikkelingen, in: Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., Van Menzel, G. (eds), 20 jaar OCMW: Naar een actualisering van het maatschappijproject, Leuven/Amersfoort: Acco: 63-77.
- Vranken, J. (2004), Algemene inleiding, Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar), in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2004, Leuven/Voorburg: Acco: 25-51.
- Vranken, J. (2009), 2010: het Europees Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting? Of van Armoede en Sociale Uitsluiting? in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., Van Haarlem An (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009, Leuven: Acco: 31-39.
- Vranken, J. (2010), Inleiding, in: Dierckx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (eds), Armoede in België. Federaal Jaarboek, Leuven: Acco: 19-33.
- Vranken, J. (2010), Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder?, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), Why Care?, Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia: 91-112.
- Vranken, J. (2012), Waarom een federaal jaarboek? – Algemene inleiding, in: Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (eds), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven: Acco: 27-42.
- Vranken, J., De Boyser, K. (2003), Armoede tussen wereld en leefwereld, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (2005), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven/Voorburg: Acco.
- Vranken, J., Dierckx, D., De Boyser, K. (1990-2011), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1990-2011, Leuven: Acco.
- Vranken, J., Dierckx, D., Wyckmans, J. (2009), Participatie als window dressing. Een overroepen concept?, in: Bultynck, M. (ed), 360° participatie, Brussel: EPO.
- Vranken, J., Geldof, D. (1991), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. (1991), Armoedebeleid en -actie tijdens de jaren tachtig, in: Vranken, J., Geldof, D., Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991, Leuven: Acco: 96-100.
- Vranken, J., Gotzen, K., Breuer, W., Estivill, J., Fernandez, N., Leone, L., Sellin, C. (2001), Towards a European model to evaluate policies and programmes to promote social inclusion, Antwerpen: UFSIA – OASeS.
- Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (2012), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven/Den Haag: Acco.

## Bibliografie

- Vranken, J., Vandenbosch, H., Windey, S. (2007), Aan de onderkant van de technologische samenleving., Brussel: Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Vranken, J., Vandenhole, W., De Boyser, K. (2010), Introduction: why a book on children's rights and child poverty?, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), Why Care? Children's Rights and Child Poverty, Antwerpen: Intersentia: 1-14.
- Wagle, U. (2002), Rethinking poverty: definition and measurement, *International Social Science Journal*, 54(171): 155-165.
- Walker, C., Walker, A. (2002), Social policy, poverty and social work, in: Adams, R., Dominelli, L., Payne, M. (eds), Social work: themes, issues and critical debates, Hampshire/New York: Palgrave MacMillan in samenwerking met Open University: 74-89.
- Wallonie-Bruxelles, F. (2011), Plan d'actions 2011-2014, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=9155>.
- Warin, P. (2010), Le non-recours: définition et typologies, Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services.
- Warin, P., Hamel, M. (2010), Acces to social rights: criteria for evaluating public sector reforms, Paper presented at the 'New and growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European Union. Insights form Socio-Economic Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth.
- Wetsontwerp betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (2002).
- White, H., Leavy, J., Masters, A. (2002), Comparative Perspectives on Child Poverty: A Review of Poverty Measures, *Journal of Human Development*, 4(3): 379-396.
- Whiteford, P., Adema, W. (2007), What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris: OECD.
- Wildeboer Schut, J. M., Hoff, S. (2007), Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildemeersch, D. (1995), Een verantwoorde uitweg leren. Over sociaal-agogisch handelen in de risicomaatsschappij, Nijmegen: ISPA.
- Wilkinson, R. (1996), Unhealthy societies: The afflictions of inequality, London: Routledge.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2009), The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better, Toronto: Allen Lane.
- Wood, N., Smith, S. (2004), Instrumental routes to emotional geographies, *Social and Cultural Geography*, 5(4): 534-548.
- World Health Organization Europe (2010), Health and Environment in Europe: progress assessment, Copenhagen: WHO.
- Wright, E. O. (1994), Interrogating inequality: Essays on Class Analysis, Socialism, and Marxism, London: Verso.
- Wright, E. O. (1997), Class count, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wyckmans, J., Dierckx, D. (2009), Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport Leuven: Acco.
- XXXX (2009), Vlaams Pact 2020, <http://vlaandereninactie.be/actie/pact-2020>.
- XXXX (2012), Nationaal Hervormingsprogramma 2012, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd\\_nrp2012\\_belgium\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd_nrp2012_belgium_nl.pdf)
- Yon, A., Lochet, S., Liewig, M. (2012), L'accès aux télécommunications pour tous: la parole aux personnes en situation de précarité, Paris: Agence nouvelle des solidarités actives.
- Young, E. (2004), Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie, Brussel: Ernst & Young.

## **Adressenlijst**

Wat volgt is een selectie van relevante adressen, federaal en voor de drie gewesten. Een meer gedetailleerde lijst van Adressen in Vlaanderen vindt u in 'Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2012' (p. 487).

### **Federale overheidsdienst**

POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Groot-stedenbeleid, Finance Tower, Pachecolaan, 13, 1000 Brussel, tel. 02-508.85.85, fax 02-508.86.97, [vraag@mi-is.be](mailto:vraag@mi-is.be), <http://www.mi-is.be>

### **Interfederale overheidsdienst**

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Koni ngsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.31.67, fax 02-212.30.30, [armoedebestrijding@cntr.be](mailto:armoedebestrijding@cntr.be), <http://www.armoedebestrijding.be>

### **Samenwerkingsverbanden**

ATD Quart Monde Belgique, Avenue Victor Jacobs 12, 1040 Bruxelles, tél. 02/647.99.00, fax 02/640.73.84, [contact@atd-quartmonde.be](mailto:contact@atd-quartmonde.be), <http://www.atd-quartmonde.be>

Belgische Federatie van Voedselbanken, Glasgowstraat 18, 1070 Brussel, tel. 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, [info@foodbanks.be](mailto:info@foodbanks.be), <http://www.foodbanks.be>

Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Vooruitgangsstraat 333 bus 6, 1030 Brussel, tel. 02-265.01.54, fax 02-265.01.55, [info@bapn.be](mailto:info@bapn.be), <http://www.bapn.be>

Brussels Forum Armoedebestrijding, Bernierstraat 40, 1060 Brussel, tel. 02-348.50.23, fax 02-348.50.04, [vitalirocco@gmail.com](mailto:vitalirocco@gmail.com), <http://www.fblp.be>

Brussels Platform Armoede, Blekerijstraat 25, 1000 Brussel, tel. 02-413.01.52, fax 02-414.17.19, [gregory.cremmerye@bwr.be](mailto:gregory.cremmerye@bwr.be), [www.brussels-platform-armoede.be](http://www.brussels-platform-armoede.be)

## Adressenlijst

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidevetterstraat 165, 1000 Brussel, tel. 0473-78.35.97, fax 02-502.58.09, kristel.devos@decenniumdoelen.be, [www.decenniumdoelen.be](http://www.decenniumdoelen.be)

European Anti-Poverty Network (EAPN), de Meeussquare 18, 1050 Brussel, tel. 02-226.58.50, fax. 02-226.58.69, team@eapn.eu, <http://www.eapn.eu>

Fédération des Centres de Service Social, Rue Gheude 49, 1070 Bruxelles, tél. 02-223.37.74, fax 02-223.37.75, info@fcss.be, <http://www.fdss.be>

Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones asbl, Boulevard du Midi 25 boîte 5, 5e étage, 1000 Bruxelles, tél. 02-514.40.14, fax 02-514.40.04, fmm@fmm.be, [www.maisonmedicale.org](http://www.maisonmedicale.org)

Fédération des Restos du Cœur de Belgique, Rue du Tronquoy 5, 5380 Fernelmont, tél. 081-22.88.26, fax 081-41.48.83, [federation@restosducoeur.be](mailto:federation@restosducoeur.be), <http://www.restosducoeur.be>

Forum wallon de l'insertion sociale, Rue Lemaitre 76, 5000 Namur, tel. 087-34.07.79, fax 087-34.07.79, [rwlp@skynet.be](mailto:rwlp@skynet.be), <http://www.rwlp.be>

Front commun des SDF, Rue du Progrès 225/1, 1030 Schaerbeek, tél. 0479-68.60.20, <http://frontsdf.be>

Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21, 1000 Brussel, tel. 02-511.18.40, fax 02-511.52.21, [info@kbs-frb.be](mailto:info@kbs-frb.be), <http://www.kbs-frb.be>

Plate-forme des ONG européennes du secteur social, Square de Meeûs 18, 1050 Bruxelles, tél. 02-511.37.14, fax 02-511.19.09, [platform@socialplatform.org](mailto:platform@socialplatform.org), [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org)

Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Rue des relis Namurwes 1, 5000 Namur, tél. 081-31.21.17, fax 081-31.21.18, [bureau@rwlp.be](mailto:bureau@rwlp.be), <http://www.rwlp.be>

Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Rue du Progrès 323, 1030 Bruxelles, tél. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, [info@vlaams-netwerk-armoede.be](mailto:info@vlaams-netwerk-armoede.be), <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be>

### Andere verwante organisaties

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Koningsstraat 138, 1000 Brussel, tel. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, [epost@cntr.be](mailto:epost@cntr.be), <http://www.diversiteit.be>

Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, Rue de Brabant 1, 6000 Charleroi, tél. 071-20.77.11, fax 071-20.77.56, [contact@flw.be](mailto:contact@flw.be), <http://www.flw.be>

Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, Ernest Blérotstraat 1, 1070 Brussel, tel. 02-233.42.65, fax 02-233.40.32, [gelijkheid.manvrouw@igvm.belgie.be](mailto:gelijkheid.manvrouw@igvm.belgie.be), [igvm-iefh.belgium.be](http://igvm-iefh.belgium.be)

La Ligue des droits de l'Homme, Rue du boulet 22, 1000 Bruxelles, tél. 02-209.62.80, fax 02-209.63.80, ldh@liguedh.be, <http://www.liguedh.be>

Medimmigrant, Rue Gaucheret 164, 1030 Schaerbeek, tel. 02-274.14.33, fax 02-274.14.48, info@medimmigrant.be, <http://www.medimmigrant.be>

Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Vooruitgangsstraat 323, bus 2, 1030 Schaerbeek, tel. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw.be>

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem (Antwerpen), tél. 03-366.15.40, fax 03-385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be>

Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), rue de l'Etoile 14, 5000 Namur, tél. 081-24.06.11, fax 081-24.06.10, commune@uvcw.be, <http://www.uvcw.be>

Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB), Aarlenstraat 53, bus 4, 1040 Brussel, tel. 02-238.51.40, fax 02-280.60.90, welcome@avcb-vsgb.be, <http://www.avcb-vsgb.be>

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Paviljoenstraat 9, 1030 Schaerbeek, tel. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>

Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Brussel, tel. 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be>

### **Lokale verenigingen (selectie)**

Assembl'âges asbl, Rue des Fleuristes, 30 à 1082 Berchem Sainte-Agathe, Tél. 02-466.27.20, fax 02-466.27.20, sc.caquet@assemblages-asbl.be, [www.assemblages-asbl.be](http://www.assemblages-asbl.be)

Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Leopold II-laan 204 b1, 1080 Sint-Jans-Molenbeek/Molenbeek-Saint-Jean, tel. 02-414.15.85, fax 02-414.17.19, info@bwr.be, <http://www.bwr.be>

Centre Bruxellois d'Action Interculturelle asbl – CBAI, Avenue de Stalingrad 24, 1000 Bruxelles, tél. 02-289.70.50, fax 02-512.17.96, info@cbai.be, <http://www.cbai.be>

Centre de Documentation et de Coordination Sociales asbl, Avenue Louise 183, 1050 Bruxelles, tél. 02-511.08.00, fax 02-512.25.44, info@cdcs-cmdc.be, <http://www.cdcs-cmdc.be>

Collectif solidarité contre l'exclusion – asbl, Place Loix 7, boîte 27, 1060 Bruxelles, tél. 02-535.93.50, info@asbl-csce.be, <http://www.asbl-csce.be>

Demos, Sainctelettesquare 19, 1000 Brussel, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.be>

Adressenlijst

Fédération Lutte Solidarité Travail (L.S.T.) asbl, Rue Pépin 27, 5000 Namur, tél. 081-22.15.12, fax 081-22.63.59, contactmouvement-LST.org, <http://www.mouvement-lst.org>

Groupe d'Animation de la Basse-Sambre – Bébé Bus, Rue Haute 8, 5190 Spy, tél. 071-78.42.71, fax 071-78.77.30, [gabs@busmail.net](mailto:gabs@busmail.net), [www.gabs.be](http://www.gabs.be).tf

L'Eglantier asbl, Avenue Alphonse Allard, 1420 Braine-l'Alleud, tél. 02-385.00.67, fax 02-384.35.99, [eglantier1978@yahoo.fr](mailto:eglantier1978@yahoo.fr), [www.guidesocial.be](http://www.guidesocial.be)/eglantier

Le goéland asbl, Faubourg de Bruxelles 57, 1400 Nivelles, tél. 067-21.18.06, fax 067-21.50.51, <http://www.legoelandasbl.be>

MAKS vzw, Rue Georges Moreaustraat 110, 1070 Anderlecht, tél. 02-555.09.90, fax 02-555.09.99, [maksvzw@maksvzw.be](mailto:maksvzw@maksvzw.be), <http://www.maksvzw.be>

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat asbl, Quai du Hainaut 29, 1080 Molenbeek, tél. 02-502.84.63, fax 02-503.49.05, <http://www.rbdh-bbrow.be>

Relogeas asbl, Rue Monceau-Fontaine 42/11, 6031 Monceau-sur-Sambre, tél. 071-31.40.07, fax 071-50.12.26, [ancat\\_rizzo@hotmail.com](mailto:ancat_rizzo@hotmail.com), [www.relogeas.be](http://www.relogeas.be)

## Personalia

**Ahmed Ahkim** studeerde communicatie aan de 'Université Libre de Bruxelles' (ULB) en de 'Université Catholique de Louvain' (UCL). Sinds 2001 leidt hij het 'Centre de Médiations des Gens du Voyage et de Roms en Wallonie'. Hij richtte in 2007 het netwerk MAIPI ('Réseau des Médiateurs, Accompagnateurs, Interprètes sociaux et interculturels avec les populations Précarisées et/ou Immigrées') en in 2012 het 'Centre de Médiation sociale et culturelle' in Brussel op.

**Kristel Bogaerts** studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Ze werkt sinds 1998 als onderzoeksmedewerker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) van de Universiteit Antwerpen.

**Maria Bouverne-De Bie** is doctor in de Staats- en Bestuurswetenschappen. Zij doceert in de opleiding Pedagogische Wetenschappen en in de opleiding Sociaal Werk en is voorzitster van de Vakgroep Sociale Agogiek, Universiteit Gent.

**Ricardo Cherenti** is raadgever bij de 'Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie.' Hij is master in de Politieke Wetenschappen en in de Psychoanalyse en behaalde een doctoraat in de Politieke Wetenschappen aan de 'Université de Liège'. Hij is onderzoeker aan Econosphères en is lid van het Forum voor voor andere indicatoren van welvaart Wallonie-Bruxelles.

**Emilie Charlier** is master in de Psychologie en onderzoeksassisteente in de dienst Gezinswetenschappen van de Université de Mons (Umons).

**Ilse Cornelis** is doctor in de Psychologie. Ze werkt als onderzoeker bij het Centrum voor Budgetadvies- en onderzoek (Cebud) en doceert in de opleiding Handelswetenschappen en Bedrijfskunde aan de Hogeschool Thomas More Kempen.

**Raphaël Darquenne** is verbonden aan het 'Centre d'Études Sociologiques' van de 'Facultés universitaires Saint-Louis' en is coördinator van het Réseau MAG ('Méthode d'Analyse en Groupe').

**Greet De Vil** is licentiate in de Economische Wetenschappen (KULeuven). Sinds 2000 werkt ze op het Federaal Planbureau binnen de eenheid Sociale bescherming en Vergrijzing.

**Marjolijn De Wilde** is licentiaat in de Godsdienstwetenschappen en master in de Seksuologie. Zij is doctoraatstudente aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. In haar doctoraat bestudeert zij de implementatie van de wetgeving inzake bijstand voor jongeren in Europees vergelijkend perspectief.

**Julie Druetz** was in 2011 en 2012 onderzoeker over sociaal beleid aan het 'Centre d'Etudes Sociologiques' van de FUSL.

**Karin Fatzaun** is sociaal assistente op het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap. Ze is ook lid van het directiecomité en het begeleidingscomité van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting.

**Jacques Fierens**, jurist en filosoof, is professor aan de 'Université de Namur', de 'Université de Liège' en de 'Université Catholique de Louvain'. Zijn onderzoek richt zich op de relevantie van juridische antwoorden op de multidisciplinaire problematiek van personen in armoede of in bestaanszekerheid. Hij had verschillende universitaire opdrachten in Afrika en Azië. Hij is ook advocaat aan de Brusselse balie.

**Josephine Foubert** studeerde sociologie aan de Universiteit Gent. Sinds 2012 werkt ze als doctoraatsstudent binnen de onderzoeks groep POS+ van de Universiteit **van** Gent. Haar onderzoek concentreert zich op sociale uitsluiting en de ontwikkeling van het kind, met specifieke aandacht voor de positie van de vrouw in de samenleving en de rol van moeders.

**Abraham Franssen** is professor in de Sociologie aan de 'Facultés Universitaires Saint-Louis' en directeur van het 'Centre d'études sociologiques'.

**Joël Girès** is socioloog en assistent aan het onderzoekscentrum METICES van de 'Université Libre de Bruxelles'. Hij is tevens medeverantwoordelijk voor een thematische workshop aan de 'Facultés Universitaires Saint-Louis'. Hij voert onderzoek uit over de reproductie van ongelijkheden.

**François Ghesquière** is FNRS-aspirant. Hij is verbonden aan het onderzoekscentrum METICES van de 'Université Libre de Bruxelles' (ULB). In zijn doctoraat bestudeert hij de ongelijkheden in tewerkstelling vanuit een sociologische invalshoek.

**Koen Hermans** is licentiaat en doctor in de Sociale Wetenschappen. Hij is projectleider van de onderzoeks cel 'Welzijn, armoede en sociale uitsluiting' van LUCAS van de KULeuven. Ook is hij docent aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de KULeuven.

**Janne Kuppens** is onderzoeker bij het Onderzoeks instituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de KULeuven.

**Willy Lahaye** is filosoof en doctor in de Psychologie en Onderwijswetenschappen. Hij leidt de dienst Gezinswetenschappen binnen de faculteit Psychologie en Onderwijswetenschappen van de 'Université de Mons'. In samenwerking met CeRIS doet hij onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en hun gezinnen.

**Laurent Nisen** is sociooloog en lector aan de 'Université de Liège'. Hij is coördinator van het 'Panel Démographie Familiale', een onderzoekscentrum van de ULG dat onderzoek doet over de thema's vergrijzing, armoede en het gezin, vanuit een multidisciplinaire aanpak en met aandacht voor het veld.

**Laurence Noël** is licenciate in de Sociologie. Ze werkte als wetenschappelijk onderzoeker in verschillende centra aan het 'Institut de Sociologie' van de 'Université Libre de Bruxelles'. Momenteel werkt ze in een vzw in Brussel en is ze onderzoeksmedewerkster aan de 'Groupe de Recherche sur l'Action Publique'.

**Isabelle Pannecoucke** is sociologe en doctor in de Sociale Wetenschappen (Sociologie). Ze werkt als doctoraal onderzoekerster in de Vakgroep Sociologie, verbonden aan de Universiteit Gent.

**Fernando Pauwels** is sociooloog en was als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het HIVA (KULeuven). Hij deed onderzoek over verschillende domeinen, waaronder migratie, inburgering en integratie. Hij is gespecialiseerd in de bevraging van moeilijk bereikbare groepen en heeft gaandeweg expertise verworven inzake Roma-migratie.

**Nele Peeters** is doctor in de Sociale Wetenschappen (Politieke wetenschappen). Ze werkt sinds begin 2012 als onderzoeker aan het Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek (Cebud) van de Hogeschool Thomas More Kempen.

**Peter Raeymaekers** is sociooloog en onderzoeker aan Centrum OASeS (Centrum On-gelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad) van de Universiteit Antwerpen. Hij werkt er aan een doctoraat over netwerken tussen hulpverleningsorganisaties.

**Jean-François Reynaert** heeft een master *en Sciences du Travail*. Hij werkt halftijds als onderzoeker en halftijds als coördinator voor de SHARE-survey, '50+ in Europa', binnen het 'Panel Démographie Familiale' van de 'Université de Liège'.

**Griet Roets** is doctor in de Pedagogische Wetenschappen. Zij is postdoctoraal onderzoeker van het FWO bij de Vakgroep Sociale Agogiek van de Universiteit Gent. Ze coördineert de permanente vorming 'Armoede en Participatie'.

**Alessia Romagnoli** studeerde sociologie aan de Universiteit Gent. Sinds 2012 werkt ze als doctoraatsstudent binnen de onderzoeksgrondslag POS+ van de Universiteit van Gent. Haar onderzoeksgebied is sociale uitsluiting en de ontwikkeling van (jonge) kinderen.

**Rudi Roose** is doctor in de Pedagogische Wetenschappen en docent Sociaal Werk en Jeugdbescherming bij de Vakgroep Sociale Agogiek, Universiteit Gent. Hij is ook deeltijds docent bij de Vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

**Katrien Steenssens** is sociologe en onderzoeksexpert bij het Onderzoeksinstuut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de KULeuven. Zij werkt er in de onderzoeksgrondslag Armoede, Maatschappelijke Integratie en Migratie.

**Bérénice Storms** is doctor in de Sociale Wetenschappen. Ze werkt deeltijds als coördinator onderzoek aan het Centrum voor Budgetadvies- en onderzoek (Cebud) van de Hogeschool Thomas More Kempen en deeltijds als onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.

**Ludo Struyven**, doctor in de Sociale Wetenschappen (KULeuven), is sinds 1988 wetenschappelijk medewerker en sinds 1995 projectleider bij het Onderzoeksinstuut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de KULeuven.

**Peter Thijs** is bachelor Engels, Geografie en Economische wetenschappen. Hij is verantwoordelijke IT & communicatie aan het Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek (Cebud) van de Hogeschool Thomas More Kempen en doceert er ook sociale economie, communicatietechnieken en webdesign.

**Gérard Valenduc** is doctor in de Wetenschappen en directeur van het onderzoekscentrum van de FTU ('Fondation Travail-Université') en gastprofessor aan de 'Université Catholique de Louvain' en de 'Université de Namur'. Zijn onderzoek richt zich op de relaties tussen innovatie, arbeid en de samenleving: de in- en uitsluiting van informatie in de samenleving, de veranderingen binnen de arbeidsmarkt, de evolutie van de arbeids- en werkstandigheden en de industrie van de informatie- en communicatietechnologieën.

**Guy Van Camp** is medewerker bij het Directoraat-Generaal Beleidsondersteuning van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. In deze functie is hij medeverantwoordelijk voor het onderhoud van het microsimulatiemodel MIMOSIS.

**Anneloes Vandenbroucke** is doctor in de Psychologie en onderzoeksleider aan het Onderzoeksinstuut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) aan de KULeuven. Haar onderzoeksgebied is sociale ongelijkheid binnen het onderwijs en levenslang leren.

**Greet Van Dooren** is master in de Economische Wetenschappen en Internationale Relaties. Sinds 2009 is ze onderzoeker bij het Onderzoeksinstuut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) aan de KULeuven.

**Natascha Van Mechelen** is sociologe (KULeuven) en werkt sinds 2001 op het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

**Lode Vermeersch** is licentiaat Agogische Wetenschappen en Aanvullende Culturele Studies. Hij is expertonderzoeker aan het Onderzoeksinstuut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) aan de KULeuven en aan de vakgroep Educatiewetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

**Philippe Versailles** is onderzoeker bij het interdisciplinaire centrum 'Droits Fondamentaux & Lien Social' van de 'Université de Namur' en werkt rond de thematiek van fundamentele rechten. Hij is ook advocaat, gespecialiseerd in betwistingen verbonden met armoede.

**Jan Vranken** is socioloog en emeritus gewoon hoogleraar van de Universiteit Antwerpen.

**Johan Wets** (PhD) is onderzoeksleider Migratie in de OnderzoeksGroep Armoede Maatschappelijke Integratie en Migratie van het OnderzoeksInstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de KULeuven. Johan Wets is een van de promotoren van het Steunpunt Integratie en Inburgering.









Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven